

**UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA**

DIPLOMSKO DELO

**NOTRANJA REVIZIJA JAVNIH NAROČIL
V OBČINI**

Ljubljana, december 2006

SILVIJA OŠTIR

IZJAVA

Študentka Silvija Oštir izjavljam, da sem avtorica tega diplomskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom prof. dr. Slavke Kavčič, in dovolim objavo diplomskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne 19.12.2006

Podpis:

KAZALO

| | |
|---|-----------|
| 1 UVOD | 1 |
| 2 OPREDELITEV NOTRANJE REVIZIJE | 2 |
| 2.1 ORGANIZIRANOST NOTRANJE REVIZIJE PRI PRORAČUNSKIH UPORABNIKIH | 4 |
| 2.2 NAČRTOVANJE IN IZVEDBA NOTRANJE REVIZIJE | 5 |
| 2.1.1 Načrtovanje notranje revizije | 5 |
| 2.1.2 Preizkušanje, preiskovanje ter vrednotenje podatkov in informacij | 8 |
| 2.1.3 Sporočanje rezultatov in dajanje priporočil za izboljšanje poslovanja | 10 |
| 2.1.4 Sprejemanje popravilnih učinkov in poslovanje revidirane enote v prihodnje | 11 |
| 3 JAVNA NAROČILA | 12 |
| 3.1 PRAVNE PODLAGE JAVNIH NAROČIL V SLOVENIJI | 13 |
| 3.2 TEMELJNA NAČELA JAVNEGA NAROČANJA | 14 |
| 3.2.1 Načelo gospodarnosti in učinkovitosti porabe javnih sredstev | 14 |
| 3.2.2 Načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki | 15 |
| 3.2.3 Načelo transparentnosti porabe javnih sredstev | 15 |
| 3.2.4 Načelo enakopravnosti ponudnikov | 16 |
| 3.3 IZVAJANJE JAVNIH NAROČIL - STOPNJE V POSTOPKU | 16 |
| 3.3.1 Predrazpisna stopnja | 17 |
| 3.3.2 Razpisna stopnja - javni razpis | 18 |
| 3.4.1 Javna naročila na osnovi javnega razpisa | 19 |
| 3.4.2 Javna naročila male vrednosti | 21 |
| 3.5 POTEK JAVNEGA NAROČANJA | 21 |
| 3.5.1 Razpisna dokumentacija | 21 |
| 3.5.2 Sposobnost izvedbe javnega naročila | 23 |
| 3.5.3 Merila za izbiro | 23 |
| 3.5.4 Roki v postopku javnega naročanja | 24 |
| 3.5.5 Objava javnega naročila in vrste objav | 24 |
| 3.5.6 Oddaja javnega naročila | 25 |
| 3.6 PREDVIDEN RAZVOJ NOVOSTI NA PODROČJU JAVNEGA NAROČANJA | 25 |
| 4 PRIMER IZVEDBE NOTRANJE REVIZIJE PRI NEPOSREDNEM PRORAČUNSKEM UPORABNIKU | 26 |
| 4.1 NAČRTOVANJE REVIZIJE | 27 |
| 4.2 PROGRAM REVIZIJE | 27 |
| 4.3 IZVEDBA NOTRANJE REVIZIJE | 28 |
| 4.4 PRIMER POROČILA NOTRANJE REVIZIJE JAVNIH NAROČIL V OBČINI A | 31 |
| 5 SKLEP | 35 |
| LITERATURA | 37 |
| VIRI | 38 |

1 UVOD

Nadziranje porabe proračunskih sredstev ima velik pomen v vseh demokratičnih državah. V Republiki Sloveniji mu pripisujemo večjo pozornost od ustanovitve Računskega sodišča Republike Slovenije leta 1995 in v zadnjem času z oblikovanjem služb notranjega nadziranja v javnem sektorju. Zakon o javnih financah (v nadaljevanju ZJF) je poenotil proračunsko poslovanje države in občin ter poleg drugih enakih vsebin tudi proračunski nadzor. Delovanje državnih in občinskih organov nadzorujejo notranji in zunanji revizorji. Notranji nadzor opravljajo notranji revizorji. Vloga notranjih revizorjev je predvsem, da s svojim strokovnim znanjem in usposobljenostjo pomagajo predstojniku reševati težave in iskati poti za boljše poslovanje. Notranje nadziranje sestavljajo sistemi in postopki, s katerimi se zagotavlja pravilna in namenska poraba proračunskih sredstev.

Javna naročila v slovenskem gospodarstvu od osamosvojitve do danes predstavljajo razmeroma visok delež odhodkov iz državnega proračuna in so eden ključnih generatorjev slovenske gospodarske rasti. Domača javna naročila so leta 2005 dosegla vrednost 439,6 mrd. SIT, kar znaša 25,6 % odhodkov proračuna v Republiki Sloveniji za to leto oz. 6,7 % bruto domačega proizvoda (v nadaljevanju BDP). Z javnimi naročili se zagotavlja opravljanje dejavnosti, ki so v javnem interesu, poraba teh sredstev pa vpliva na stabilnost nacionalnega gospodarstva (Ministrstvo za finance: Skupno poročilo o javnih naročilih, oddanih v Republiki Sloveniji v letu 2005). V postopkih javnega naročanja se lahko zgodijo številne nepravilnosti, ki so posledica nepravilnih, nedelujočih ali nevpzpostavljenih nadzorov. Razlog za to je, da se poslovodstvo pri uporabnikih proračuna ne obnaša kot dober gospodar. Zaradi navedenega je nadzor nad porabo javnih sredstev bistven. V javnem interesu je tudi, da je razviden namen in način porabe javnih sredstev.

Republika Slovenija je morala pred vstopom v Evropsko unijo izvesti reformo javne uprave. Glavni cilj reforme je bil sodobnejša, preglednejša in učinkovitejša državna uprava. Kot najpomembnejši del finančnega nadzora je Evropska komisija določila notranji nadzor javnih financ. Evropska komisija Sloveniji in drugim novim članicam ni predpisala enotnega modela nadzora, temveč je pri vzpostavitvi modela članicam pustila proste roke. Kljub želji, da se na področju javnih naročil čim prej vzpostavi sistem, ki bo zagotavljal gospodarno in pregledno porabo javnih sredstev, Evropska komisija očita Sloveniji, da zamuja pri sprejemanju ustrezne zakonodaje oziroma njenem usklajevanju z evropskim pravnim redom. Slovenija je na seznamu držav, proti katerim je komisija sprožila postopke, ker ne izvajajo ene ali več izmed skupaj šestih direktiv o notranjem trgu. Slovenija je v skupini osmih članic, ki jim bodo poslali »pojasnjeno mnenje«, ker še vedno niso sporočile nacionalnih ukrepov za prevzem ene izmed treh direktiv o javnih naročilih. Rok za uskladitev domačih zakonodaj z določbami direktiv je potekel 31. januarja 2006.

Namen diplomskega dela je predstaviti področje javnih naročil, saj so le-ta pomemben generator gospodarske rasti v Republiki Sloveniji, in posebej izpostaviti področja, kjer se

pri izvajanju Zakona o javnih naročilih (v nadaljevanju ZJN-1) lahko zgodijo napake. Cilj naloge je pokazati praktičen primer izvedbe notranje revizije javnih naročil v občini in s tem obliko izvajanja nadzora nad porabo javnih sredstev.

Diplomsko delo je razdeljeno na sedem poglavij.

Uvodu sledi drugo poglavje, ki opredeljuje, kaj je notranja revizija. V tem poglavju so navedene mogoče oblike organizacije notranje revizije pri proračunskih uporabnikih. Predstavljen je tudi potek izvajanja revizije od načrtovanja prek preizkušanja in sporočanja do sprejemanja popravilnih učinkov.

Tretje, osrednje poglavje, se nanaša na javna naročila. Poglavje se začne s pravnimi podlagami, ki so osnova za izvajanje javnih naročil. Temu sledijo načela javnega naročanja, kakor jih navaja ZJN-1. Opisane so stopnje v postopku izvajanja javnih naročil in postopka oddaje javnega naročila. Poglavje končuje podrobneje razdeljen potek javnega naročila od priprave razpisne dokumentacije do same oddaje javnega naročila.

V četrtem poglavju je predstavljen praktičen primer izvedbe notranje revizije pri neposrednem proračunskem uporabniku (občini) od podpisa pogodbe o izvajanju revizije do končnega poročila, v katerem revizor navede svoje ugotovitve in poda priporočila za izboljšanje poslovanja.

Peto poglavje povzema sklepe celotnega diplomskega dela. V tem poglavju so na kratko omenjene tudi predlagane novosti, ki naj bi jih prinesel nov zakon o javnih naročilih.

Diplomsko delo končujeta poglavji, v katerih je navedena upoštevana literatura in uporabljeni viri.

2 OPREDELITEV NOTRANJE REVIZIJE

Ne glede na to, ali je predmet notranjega revidiranja gospodarska družba, posredni ali neposredni uporabnik državnega in/ali občinskih proračunov, je namen in cilj notranje revizijske službe popolnoma enak. Cilj vsake notranje revizijske službe je zagotoviti, da se sredstva porabijo namensko - skladno z veljavno zakonodajo in s temeljnimi cilji poslovanja -, gospodarjenje s premoženjem v smislu dobrega gospodarja in svetovanje poslovodstvu.

Temeljni namen notranjega revidiranja je v presojanju ukrepov za varstvo sredstev ter v dobrem gospodarjenju s sredstvi in poslovnim izidom, iskanju nesmotnosti in nepravilnosti pri delovanju, ki se kažejo pri delu, sredstvih in poslovnem izidu, tudi možnosti za osebno okoriščenje, ter oblikovanju predlogov za njihovo odstranjevanje (Turk et al., 1994, str. 24).

Z revidiranjem se lahko že med tekočim poslovanjem odkrijejo ali preprečijo številne napake ali nepravilnosti, ki jih morda brez prisotnosti revizorja ne bi bilo mogoče odkriti. V tem primeru ima revizija preventivni učinek, kar spet nakazuje na koristnost revizije za poslovanje organizacije (Kavčič, 2000, str. 118).

Turk s sodelavci opredeljuje revizijo kot pretežno popravljalno, na izvedenskem obnavljanju zasnovano kasnejše nadziranje poslovnih procesov in stanj (Turk et al., 1994, str. 24).

Chambers poslanstvo notranje revizije vidi v zagotavljanju storitev vsem delom organizacije. Pri izbiri organizacijskih enot in poslovnih procesov, ki bodo revidirani, izbira tiste, pri katerih pričakuje, da obstaja velika verjetnost, da bo notranja revizija odkrila nepravilnosti, katerih odprava bo bistveno pripomogla k boljšemu delovanju organizacije. Cilj dela notranjih revizorjev je, da ravnateljstvu zagotovi, da je sistem notranjih kontrol organiziran gospodarno, učinkovito in uspešno (Chambers, 1992, str. 7).

Glaser notranjo revizijo opredeljuje kot del notranjega kontrolnega sistema organizacije, ki ga je vzpostavilo poslovodstvo z namenom preverjanja, ocenjevanja in poročanja o delovanju kontrolnega sistema. Notranjo revizijo organizacija vzpostavi zaradi odločitve ravnateljstva ali zakonskih predpisov (Glaser, 1993, str. 114).

Mednarodna organizacija vrhovnih revizijskih ustanov je notranje revidiranje opredelila takole (Revizijski standardi INTOSAI, 1994, str. 73): »Notranje revidiranje je funkcionalen način, ki vodstvu posamezne enote znotraj nje zagotavlja, da se postopki, za katere je odgovorno, izvajajo tako, da je čim manj možnosti za goljufanje, napake ali neučinkovitosti ter za negospodarno delo.«

Lahko rečemo tudi, da revidiranje pomeni ponoven pregled, drug pregled, pregledovanje posnetih poslovnih dogodkov od njihovega začetka in izpeljave do evidentiranja ter analiziranja in poročanja. Je postopek preverjanja, presojanja in ocenjevanja (Kavčič, 2000, str. 108).

Revizija mora imeti jasno določen obseg revidiranja. V praksi je zelo redko stroškovno učinkovito revidirati vse dejavnosti, zato se obseg revizije navadno zoži na pomembne zadeve, ki se nanašajo na cilje revizije in jih je mogoče izpeljati z denarnimi sredstvi, ki jih da organizacija na razpolago za izvedbo revizije.

Poleg revizijskega dela so revizorji vedno pogostejši in v večjem obsegu pritegnjeni k svetovalnemu delu. To pomeni, da vodstvenim in strokovnim delavcem svetujejo pri reševanju tekočih operativnih problemov, kot tudi pri snovanju novih izdelkov in poslovnih procesov ali le novih rešitev v obstoječih poslovnih procesih.

Revizor pa lahko s svetovalno dejavnostjo prispeva k odličnosti poslovanja. Pozna namreč organizacijo, njeno dejavnost, kontrolno okolje, specializiran pa je tudi za določeno področje oziroma dejavnost, tako da lahko s svetovanjem pripomore k uspešnejšemu poslovanju (Kavčič, 2000, str. 118).

Državno notranje revidiranje urejata ZJF-1 in Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ. Notranji nadzor javnih financ je celoten sistem notranjega nadzora javnih financ in obsega nadzor vseh dejavnosti, ki so povezane z javnimi financami (izvrševanjem proračuna), tako glede prejemkov kot tudi glede izdatkov. Glavni cilj notranjega nadzora javnih financ je zagotoviti namensko finančno poslovanje, učinkovit notranji nadzor in njuno usklajeno delovanje pri vseh proračunskih uporabnikih.

Notranje revidiranje pomeni neodvisno in nepristransko poznejše presojanje poslovanja ter svetovanje, namenjeno izboljšanju poslovanja. Notranja revizija s sistematičnim in z discipliniranim pristopom za vrednotenje in izboljšanje učinkovitosti obvladovanja tveganj, nadzorov in postopkov vodenja pomaga organizaciji pri doseganju njenih ciljev.

Po ustavi Republike Slovenije je Računsko sodišče Republike Slovenije najvišji organ nadzora državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe pri neposrednem uporabniku proračuna. Izvaja zunanji nadzor javnih financ. Mnenje o poslovanju, ki ga poda računsko sodišče, mora spoštovati vsak državni organ, organ lokalne skupnosti in uporabnik javnih sredstev, na čigar poslovanje se mnenje nanaša (Korpič-Horvat, 1999, str. 231).

2.1 ORGANIZIRANOST NOTRANJE REVIZIJE PRI PRORAČUNSKIH UPORABNIKIH

Glede na zakon o javnih financah je treba notranjo revizijsko službo organizirati pri vseh proračunskih uporabnikih, katerih letni proračun presega 500 mio. SIT. Ti proračunski uporabniki morajo zagotoviti notranjo revizijo svojega poslovanja vsako leto. Drugi, manjši proračunski uporabniki pa so dolžni zagotoviti notranjo revizijo svojega poslovanja vsaj enkrat na tri leta.

Notranjerevizijska služba je lahko organizirana kot samostojna štabna enota pri proračunskem uporabniku. Pomembno je, da se tej enoti zagotovi neodvisnost pri kakovostnem izvajanju notranjega revidiranja, zadostno število strokovno usposobljenega kadra, stalno izobraževanje in usposabljanje zaposlenih ter usklajenost dela notranje revizije z delom drugih organov nadzora v državni upravi in računskega sodišča.

Če je za proračunskega uporabnika organizacija notranjerevizijske službe bodisi finančno bodisi organizacijsko prezapletena, imajo proračunski uporabniki na voljo dve možnosti.

Ena je, da več proračunskih uporabnikov organizira skupno notranjerevizijsko službo. Notranji revizorji v skupni revizijski službi o svojih ugotovitvah poročajo neposredno poslovnim organom proračunskih uporabnikov. Slabost takšne organiziranosti je, da se lahko zgodijo zastoji pri revidiranju enega proračunskega uporabnika zaradi revidiranja drugega. Teh težav se mora poslovodstvo zavedati in nase prevzeti tveganje nepravočasne izvedbe revizije.

Druga možnost za izvedbo notranje revizije je uporaba storitev zunanje revizorja. Za to možnost se lahko proračunski uporabnik odloči, če ima zunanji izvajalec potrebno znanje, veščine in sposobnosti za izvajanje revidiranja. Zunanji izvajalec ima potrebno znanje, veščine in sposobnosti, če ima vsaj vodja revizijske skupine potrdilo ali naziv »preizkušeni notranji revizor« Slovenskega inštituta za revizijo in/ali potrdilo za naziv »državni notranji revizor« ali potrdilo za naziv »preizkušeni državni revizor« ali »državni revizor«, je vpisan v sodni register in ima strokovne izkušnje pri podobnih delih. Pri izvajanju revizije upoštevajo usmeritve za finančno poslovanje in notranje kontrole ter usmeritve za državno notranje revidiranje. Za najem zunanjih izvajalcev izvedejo proračunski uporabniki postopke, skladno s predpisi javnega naročanja (Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ, 2002).

Neodvisnost notranjerevizijske službe je treba zagotoviti tudi pri zaposlovanju in odpuščanju zaposlenih v njej. Ne glede na to, ali gre za zaposlovanje ali odpuščanje notranjih revizorjev, je treba upoštevati mnenje vodje notranjerevizijske službe. V primeru zaposlitve ali razrešitve vodje notranjerevizijske službe je treba pred vsako spremembo pridobiti mnenje Službe za nadzor proračuna pri Ministrstvu za finance. Za uspešnost notranjega revidiranja je pomembno, da ima predstojnik notranjerevizijske službe z najvišjim poslovodstvom organizacije vzpostavljene odprte in tvorne odnose (Turk, 2000, str. 17).

2.2 NAČRTOVANJE IN IZVEDBA NOTRANJE REVIZIJE

2.1.1 Načrtovanje notranje revizije

Za uspešno opravljanje notranje revizije mora notranji revizor le-to skrbno načrtovati. Če potek revizije zahteva izdelavo celovitega revizijskega načrta, to revizor tudi stori. Načrtovanje pomeni razvijanje splošne strategije in podrobne izvedbe revizije s pričakovano vrsto, časom in obsegom. Pomembno je, da revizor načrtuje opraviti revizijo učinkovito in pravočasno. Da lahko revizor zagotovi pravočasno izvedbo revizije, mora dovolj pozornosti nameniti načrtovanju pomembnih področij revizije in ugotoviti, kakšne težave lahko nastanejo. Vedeti mora, kako bo delo razdelil na pomočnike in veščake. Kakšen obseg načrtovanja je potreben, je odvisno od velikosti proračunskega uporabnika, zapletenosti revizije in revizorjevih izkušenj z naročnikom ter od poznavanja naročnikovega poslovanja. To je za revizorja izjemnega pomena, saj mu poznavanje

poslovanja pomaga predvideti določene posle in navade, ki lahko pomembno vplivajo na računovodske izkaze. Revizijski načrt vsebuje pričakovan obseg in izvajanje revizije ter revizijski program, v katerem so navedeni vrsta, čas in obseg načrtovanih revizijskih postopkov, ki so potrebni za uresničitev celovitega revizijskega načrta. Kljub zavedanju revizorja, da mora delo voditi strokovno in dosledno, je pomembna tudi učinkovitost revizije, stroški, povezani z njo, ne smejo presegati njenih koristi (Jamnik, 1999, str. 25).

Mednarodni standard revidiranja, številka 300, opredeljuje načrtovanje revizijskega dela kot razvijanje splošne strategije in podrobne izvedbe revizije s pričakovano vrsto, časom in z obsegom. Ustrezno načrtovanje revizijskega dela pomaga zagotoviti dovolj pozornosti pomembnim področjem revizije, ugotoviti mogoče težave in pravočasno dokončati delo. Načrtovanje pomaga tudi pri pravilnem usklajevanju dela in dodeljevanju dela revizorjem (Mednarodni standardi revidiranja in mednarodna stališča o revidiranju, 1997, str. 5).

Načrtovanje se začne s celostno opredelitvijo vsebine revizijskega pregleda, ki je lahko usmerjen v celovit pregled poslovanja ali pa vzame pod drobnogled le posamezen poslovni proces. Glede na obseg revizijske naloge vodja notranje revizijske službe opredeli skupino ali posameznega revizorja, ki bo izvedel revizijski pregled.

Načrti notranjega revizorja morajo biti takšni, da jih je mogoče izpolniti in da spodbujajo učinkovito in namensko uporabo sredstev.

Revizijski program

Za vsako posamezno revizijo se za izvajanje revizije izdelata podrobni revizijski program, ki zajema (Vidovič, 2001, str. 27):

- *cilje proračunskega uporabnika in seznanitev z njimi* - načrtovanje revizije se mora začeti s pregledom in z razumevanjem cilja;
- *določitev revizijskih ciljev* - področje revidiranja in način izvajanja revizije sta odvisna od revizijskih ciljev, v katerih opredelimo, kaj želimo z revidiranjem doseči;
- *tveganje, povezano s predmetom revidiranja* - ugotoviti in oceniti naravo tveganj; revizor mora posvetiti več pozornosti tistim delom sistema, ki so podvrženi večjim tveganjem;
- *potrebe vodstva* - interesi posloводства, povezani z določenim delom sistema finančnega poslovoidenja in notranjih nadzorov, morajo biti izraženi v sistemu notranjega revidiranja;
- *rezultati predhodno izvedenih revizij* - pri načrtovanju revizije je treba upoštevati vse predhodne rezultate tako notranjih kot tudi zunanjih revizij;
- *osebne izkušnje notranjega revizorja* - predhodne izkušnje s težavami, s katerimi se je revizor pri svojem delu že srečal, so koristne pri izvajanju revizije;

- *podpora vodstva* - odkrit pogovor pripomore k zmanjševanju stroškov in preprečevanju sporov z zaposlenimi pri notranjem revidiranju;
- *dostopnost dokumentacije* - če je dostop do dokumentacije otežen ali onemogočen, mora to revizor navesti v svojem poročilu;
- *bistvenost* - informacija je bistvena, kadar njena napačna navedba ali opustitev vpliva na poslovne odločitve proračunskega uporabnika;
- *čas, ki je na razpolago za izvajanje revizije* - več časa je na razpolago, temeljitejša je revizija;
- *dovzetnost za obveščanje javnosti* - upoštevati je treba interes javnosti, medijev in zunanjih teles.

Učinkovit notranjerevizijski program omogoča preverjanje, in da notranje upravljaljske, izvajalske in nadzorne ureditve delujejo tako, da je nevarnost izgub zaradi neučinkovitosti in nepravilnih postopkov zmanjšana na najnižjo raven. Revizijsko delovno gradivo mora biti navzkrižno povezano z revizijskim programom (Lesjak, 2002, str. 30).

Cilji in obseg revidiranja

Naloga notranjega revizorja je proučiti cilje, sredstva, poslovne procese in tveganja, ki ogrožajo revidirane dejavnosti. Ocenjuje tudi ustreznost obvladovanja tveganja in kakovost nadzornih mehanizmov ter proučuje njihove morebitne izboljšave. Na tej podlagi lahko oblikuje cilje revizije ter opredeli njen obseg in potrebne dejavnike, s katerimi bo lahko opravil načrtovano revizijo.

Vsaka revizija zahteva temeljito pripravo in načrtovanje nalog, da se lahko opravi skladno z zastavljenimi cilji. Pri načrtovanju notranji revizor sledi korakom, ki jih je uveljavila praksa in so okvirno predstavljeni v mednarodnih standardih za notranje revidiranje.

Ključni revizijski cilji na področju javnega naročanja so (Rošker, 1999, str. 26):

- presoja ustreznosti obstoja notranjih nadzorov;
- presoja ustreznosti delovanja notranjih nadzorov, ki jih je postavilo poslovodstvo za zagotovitev skladnosti z zakoni, načrti, usmeritvami in drugimi predpisi;
- presoja zakonitosti z vidika načrtovanja proračunske postavke, izvedbe javnega razpisa ter izvajanja nadzora proračunskega uporabnika nad načrtovanjem in realizacijo porabe sredstev;
- ugotovitev gospodarnosti porabe proračunskega denarja;
- ugotovitev namembnosti porabe proračunske postavke;
- preveritev pravilnosti postopkov pri izvedbi javnega razpisa.

Postavljeni obseg mora zadostovati za izpolnitev ciljev revidiranja. Vključiti je treba ustrezne sisteme, evidence, osebje in stvarno premoženje.

Ocena revizijskega tveganja

Tveganje je mogoča nevarnost, da dogodek, ukrep ali opustitev ukrepov povzroči izgubo premoženja. Tveganje je tudi izpustitev možnosti izboljšav. Cilja notranjega revidiranja sta tudi, prvič, oceniti ustreznost ukrepov, ki jih sprejme poslovodstvo za gospodarno in učinkovito obvladovanje tveganj pri delovanju ter tveganj pri nadziranju, in drugič, na osnovi teh tveganj določiti ustrezne postopke preizkušanja podatkov za zmanjšanje tveganja pri odkrivanju na tako stopnjo, da bo po njegovem mnenju stopnja celotnega tveganja sprejemljivo nizka (Evropske smernice za izvajanje standardov INTOSAI, 1998, str. 22-28).

Prva ocena tveganja se opravi že pri pripravi letnega načrta revizij. Pred izvedbo določene revizije pa je treba bolj poglobljeno raziskati revidirano področje in ugotoviti pomembna področja dejavnosti, ki naj bi se revidirala. Začetna presoja tveganja služi kot pomoč pri opredelitvi ciljev in področja revizije. Pri ocenjevanju tveganja mora notranji revizor proučiti razmerja med tveganjem, nadziranjem, grožnjo in občutljivostjo. Tveganje razumemo kot verjetnost, da se bo nekaj dogajalo narobe in tako zmanjševalo možnosti za uresničitev ciljev. Tveganje zmanjšujemo z nadziranjem. Medsebojno vplivanje tveganja in odsotnost nadziranja pomenita grožnjo pojavljanja napak. Občutljivost predmeta revidiranja je pomanjkljivost, ki lahko vodi do grožnje, ki bo izrabljena.

Pri tem revizorju po navadi pomaga t. i. matrika tveganj, v kateri so navedena posamezna tveganja, obstoj morebitnih nadzorov, revizijski postopki, s katerimi bo preizkusil obstoj ključnih nadzorov, revizijski program in končne ugotovitve.

Pri javnem naročanju se srečujemo z vsemi vrstami tveganj. Bistveno je tveganje, povezano z upoštevanjem predpisov ter tveganje pritožb in revizij. Posledice tveganja pri postopku javnega naročanja so lahko uporaba napačnega postopka javnega naročanja, oddaja javnega naročila brez javnega razpisa, pritožbe in revizije, nakup po manj ugodnih pogojih zaradi neupoštevanja ZJN-1 ipd.

2.1.2 Preizkušanje, preiskovanje ter vrednotenje podatkov in informacij

Revizija se začne s pogovorom z vodstvom proračunskega uporabnika. Namen sestanka je:

- pojasnitev ciljev revizije;
- opredelitev okvirnega načrta časovne izvedbe revizije;
- določitev razpoložljivega osebja v revidirani enoti oziroma področju.

Poleg navedenega daje informacijski sestanek notranjemu revizorju možnost pridobiti dodatne informacije za dopolnitev revizijskega programa in preveriti resničnost oziroma potrditi pred sestankom prejete informacije.

Proračunski uporabnik, pri katerem se izvaja notranja revizija, je dolžen zagotoviti ustrezne pogoje za izvajanje revizije ter pomoč in sodelovanje odgovornih. Notranji revizorji morajo imeti neomejen dostop do vseh podatkov, dokumentov, osebja in sredstev, za katere menijo, da so potrebni za uspešno izvedbo revizije. Če revizor sam ne more (nima ustreznega znanja) opraviti določenih postopkov, lahko k sodelovanju povabi zunanje strokovnjake (veščake). Pridobiti mora soglasje posloводства proračunskega uporabnika, le-ta pa brez pisne utemeljitve ne sme zavrniti soglasja. Če posloводство pisno zavrne sodelovanje veščaka, je zaradi tega treba omejiti področje revidiranja. Zavrnitev posloводства je treba pojasniti v končnem poročilu in navesti razloge za zavrnitev.

Med obsežnejšimi in osrednjimi nalogami notranjega revidiranja je pregledovanje in ocenjevanje notranjega nadziranja, za katerega je odgovorno posloводство. Tovrsten pregled obsega (Koletnik, 2005, str. 37):

- pregled notranjih nadzorov z vidika tveganj in zaščite pred pretečimi poslovnimi nevarnostmi;
- oceno tveganja področja in predlaganje morebitnih izboljšav oziroma rešitev notranjih nadzorov za doseg večje varnosti.

Pri vseh revizijah je pravilnost in zanesljivost podatkov, poročil ter postopkov odvisna od vgrajenih notranjih nadzorov, zato se revizor najprej ukvarja s presojanjem njihove prisotnosti in kakovosti (Koletnik, 2005, str. 29). Revizor mora notranje nadzore, ki so za revizijo pomembni, najprej ovrednotiti in nato še v praksi preizkusiti njihovo delovanje. Za preizkus in presojo delovanja notranjih nadzorov revizor potrebuje merila za ovrednotenje notranjih nadzorov, ki jih določi glede na področje revizije in njene cilje.

Pri izvajanju revizije gre za pridobivanje in zagotavljanje ustrezne dokumentacije, analiziranje, vrednotenje, preizkušanje ter zapisovanje pridobljenih podatkov in informacij. Vsi podatki in informacije, ki jih revizor pridobi, morajo biti zanesljivi, zadostni, primerni in koristni glede na namen revizije. Končne ugotovitve mora revizor utemeljiti s primernimi analizami in vrednotenjem (Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ, 2002).

Revizijski dokazi so informacije o dejstvih. Primerne revizijske dokaze revizor najlažje pridobi z revizijskimi postopki. Pomembno je, da so le-ti zadostni (druga oseba mora priti na osnovi enakih podatkov do enakih sklepov), ustrezni, zanesljivi, točni in skladni z drugimi dokazi. Neposredno pridobljeni revizijski dokazi so najzanesljivejši, sledijo jim pisne predstavitve, najmanj zanesljive pa so ustne predstavitve. Zbiranje dokazov je nenehen proces, ki traja od predhodnega proučevanja do izdelave poročila o opravljeni reviziji.

Revizor je dolžan svoje delo dokumentirati v pisni obliki v tekočem revizijskem dosjeju. Dokumente o pregledih je treba hraniti deset let po koncu izvedene revizije. Sistem

zapisovanja poteka revidiranja mora zagotavljati, da je mogoče dokumente hitro najti po sklicevanjih v končnem poročilu ali drugod. Revizijski dosje mora vsebovati vse dokumente, povezane s potekom revizije, ne glede na njihovo obliko. Nedvoumno mora prikazovati celoten potek revidiranja, od zbiranja informacij in pogovorov do končnega poročila.

Pri revidiranju je treba dokumentirati:

- načrtovanje;
- zbrane osnovne informacije, zapisnike razgovorov in preizkušanja;
- oceno notranjega revizorja glede notranjih kontrol;
- pregledovanje dokazil;
- poročanje;
- dodatne revizijske preglede.

Dokumentacija pozneje služi reševanju morebitnih nesoglasij in je podlaga za pripravo poročila. Vse informacije, dobljene med pregledom, morajo ostati zaupne. Informacije so dostopne le državnim organom in organom EU-ja, ki smejo zahtevati podatke po uradni dolžnosti, skladno z veljavnimi predpisi. Mogoče je hranjenje dokumentov v elektronski obliki, vendar je za to treba pripraviti posebne postopke. Notranji revizor je osebno odgovoren za varstvo in zaupnost dokumentov, ki jih pridobi in pripravi med revidiranjem po postopku, ki ga določajo predpisi, notranje določbe in usmeritve za ravnanje z dokumenti proračunskega uporabnika.

Na osnovi zbranih dokazov revizor oblikuje revizijska razkritja in jih ovrednoti. Merila za presojo omogočajo razumevanje rezultatov revizije, saj pomenijo standarde, na podlagi katerih revizor ugotavlja, ali revidiranec dosega pričakovanja glede določenega ravnanja.

2.1.3 Sporočanje rezultatov in dajanje priporočil za izboljšanje poslovanja

Uporabnik končnih revizijskih poročil je poslovodstvo na različnih ravneh, ki želi zagotovilo, da vsak segment deluje skladno z zastavljenimi cilji (Whittington, Pany, 2000, str. 783).

Revizijsko poročilo in njegova izročitev sta konec revizijskega dela, zato je poročilo izdelek notranjerevizijske dejavnosti. Če notranji revizor med pregledom opazi vrsto neučinkovitosti, jih je treba raziskati, ovrednotiti in o njih takoj poročati. Korist sprotnega poročanja je manj presenečenj za revidiranca, več časa za reševanje nesoglasij in zgodnje uvajanje priporočil (Taylor, Glezen, 1996, str. 94).

Notranji revizor je dolžan izdelati poročilo o ugotovitvah pri svojem delu. Poročilo o opravljeni reviziji mora vsebovati ugotovitve revizorja pri njegovem delu, predloge in

priporočila za izboljšanje pomanjkljivosti ter odpravo nepravilnosti. Priporočila so razvrščena po pomembnosti: od zelo pomembnih, katerih izvedba je nujna za poslovanje, srednje pomembnih, ki zahtevajo odziv vodstva, vendar ne takojšnjega ukrepanja, do manj pomembnih, katerih izvedba je priporočljiva, ne pa nujna. Notranji revizor določi obliko informiranja o popravni ukrepih.

Poročilo mora biti nepristransko, nedvoumno, natančno in pravočasno izdelano. Predstaviti mora vzroke, obseg in priporočila za mogoče izboljšave z ustreznimi obrazložitvami in s predstavitvijo ustreznih popravljalnih postopkov. Navesti je treba roke za odpravo pomanjkljivosti. Namen poročila, ki ga pripravi notranji revizor, je zagotoviti pravočasno informacijo in podati razumna priporočila županu občine oz. poslovodnemu organu proračunskega uporabnika. Navedene informacije in priporočila naj bi ga spodbudila ter mu omogočila sprejemanje kakovostnih in pravočasnih odločitev. Izvod poročila pošlje tudi Službi za nadzor proračuna pri Ministrstvu za finance.

Če se med revizijo ugotovijo prevare, večje škode (Za večjo škodo se šteje znesek, ki presega pet povprečnih neto plač na zaposlenega.), ki se kažejo kot zmanjšanje sredstev uporabnika, in druge večje napake, ki vplivajo na premoženje uporabnika, mora notranji revizor takoj ukrepati in ustaviti dejavnosti, ki to povzročajo. Takoj mora napisati poročilo o ugotovljenih nepravilnostih in ga posredovati odgovornemu, to je predstojniku proračunskega uporabnika. Če je treba, mora o nepravilnostih, navedenih v tem poročilu, takoj obvestiti pristojne ustanove v Republiki Sloveniji. Če se nepravilnosti odpravijo takoj, mora notranji revizor to zapisati v revizijskem poročilu.

Če predstojnik oziroma poslovodni organ zavrne ugotovitve ali priporočila ali se na priporočila ne odzove, jih ne izvede oziroma ne upošteva v zadostni meri, mora notranji revizor o tem nemudoma obvestiti Urad za nadzor proračuna. To zapiše v t. i. posebno poročilo.

2.1.4 Sprejemanje popravni učinkov in poslovanje revidirane enote v prihodnje

Spremljanje v prihodnje je postopek, ki ga izvajajo notranji revizorji, da bi ugotovili, ali so bili upoštevani predlogi in priporočila za odpravo pomanjkljivosti (Vidovič, 2001, str. 20).

Na podlagi poročil predlogov in priporočil notranjerevizijske službe je dolžan proračunski uporabnik v 90 dneh sprejeti program za odpravljanje ugotovljenih pomanjkljivosti in/ali nepravilnosti v poslovanju ter slabosti pri delovanju notranjih nadzorov. O sprejetih ukrepih mora poslovodstvo proračunskega uporabnika obvestiti vodjo notranjerevizijske službe. Če notranji revizor pri svojem delu ugotovi nepravilnosti na način povzročanja večje škode ali če sumi, da gre za kaznivo dejanje, mora nemudoma obvestiti poslovodstvo in Službo za nadzor proračuna pri Ministrstvu za finance. Poslovodstvo mora takoj sprejeti potrebne ukrepe za zaustavitev takšnih dejanj in njihovo preiskavo. Če se proračunski

uporabniki ne odzivajo na priporočila revizije, mora vodja notranje revizijske službe o tem prav tako obvestiti Službo za nadzor proračuna pri Ministrstvu za finance.

Cilj revizije je dosežen šele takrat, ko proračunski uporabnik izboljša svoje poslovanje, na katero ga je revizor opozoril (Lesjak, 2002, str. 24-25).

3 JAVNA NAROČILA

Nabava je ena izmed temeljnih poslovnih funkcij vsakega podjetja in je poleg prodaje edina, ki ima neposreden stik s trgom. Obsega vse dejavnosti, za katere organizacija prejme račun od določenega zunanjega dobavitelja ali izvajalca.

V teoriji obstaja kar nekaj opredelitev nabavne funkcije v podjetju. Potočnik pojmuje nabavo ožje in širše. V ožjem smislu jo razlaga kot nakup materiala po dogovorjeni ceni na določenem trgu. Širše pa nabava obsega še raziskavo nabavnega trga, načrtovanje nabave, oblikovanje nabavne politike, sklepanje nabavnih dogovorov ipd. (Potočnik, 2002, str. 7, 9).

Lysons poda podobno definicijo, hkrati pa opozarja na razliko med oskrbo (ang. procurement) in nabavo (angl. purchasing). Ta termina se velikokrat uporabljata kot sopomenki, pa vendar ima oskrba širši pomen, saj pomeni pridobitev potrebnih dobrin na vsak način, tudi s silo, nabava pa se razume kot funkcija, ki je odgovorna, da z nakupom, najemom ali drugim pravnim sredstvom pridobi opremo, material in storitve za nadaljnjo uporabo (Lysons, 2000, str. 1).

Rushton (2000, str. 216) o nabavi pravi: "Nabava je ena ključnih členov oskrbne verige in lahko ima pomemben vpliv na uspeh celotne organizacije. Zagotovitev zadostne količine blaga na pravem mestu, ob pravem času in v zahtevani količini je odločilnega pomena za vsako poslovno organizacijo."

Nabavni oddelki se med seboj razlikujejo po nalogah, odgovornosti in pristojnosti. Razlike so posledica različnih organizacijskih struktur, različnih trgov, dobaviteljev, različnih oblik vodenja. Velikokrat naloge niso nedvoumno opredeljene. Poudarjenih je pet osnovnih odgovornosti in nalog nabavne funkcije: prispevek h kontinuiteti osnovnih dejavnosti, nadzorovanje in zmanjševanje stroškov nabave, zmanjševanje strateškega tveganja na nabavnih trgih, prispevek k inovacijam izdelkov in izdelavnega procesa, zunanja predstavitev (Weele, 1998, str. 125).

Nabava oziroma nabavna funkcija je pomembna poslovna funkcija tako v gospodarskih družbah kot tudi v javnem sektorju. Javni sektor so osebe javnega prava, oziroma gledano z ekonomskega vidika, vsi subjekti, katerih ustanovitelj ali pretežni lastnik je država

oziroma lokalna skupnost, ki delujejo na področju negospodarstva in je njihov cilj zadovoljevanje širših družbenih potreb, in ne doseganje dobička.

Posamezni gospodarski subjekti imajo za izvedbo nabave različne možnosti, ena izmed njih je nabava prek postopka oddaje javnih naročil. Tak postopek je obvezen za vse proračunske uporabnike v Republiki Sloveniji.

Javno naročilo je celoten skupek dejanj, ki jih opravi naročnik za nabavo blaga in oddajo storitev ali gradenj. Javna naročila so v slovenskem gospodarstvu od osamosvojitve do danes postala temeljni narodnogospodarski interes. Gospodarski subjekti, ki sodelujejo v postopkih javnega naročanja, se tega ves čas zavedajo. Smisel in cilj uvajanja javnih naročil je bil predvsem predpisati postopek, s katerim bodo v največji meri doseženi cilji pravne ureditve, ki zagotavljajo gospodarno porabo namenskih sredstev, seveda ob zagotavljanju pravic in dolžnosti obeh strank - naročnika in ponudnika.

Razvoj javnega naročanja lahko spremljamo, primerjamo in razvrščamo po načinu postopka, ki ga naročniki uporabljajo, zanimiva je tudi razmejitev glede na časovno obdobje.

3.1 Pravne podlage javnih naročil v Sloveniji

Prvi predpis, ki je urejal oddajo javnih naročil na ozemlju današnje Slovenije, je bila cesarska uredba o gradnji južne železnice Dunaj-Trst, ko so se krajevni gradbeniki pritoževali, da dobivajo posle le tisti z Dunaja. Prvi zakon na tem področju je bil sprejet leta 1908, podpisal ga je cesar Franc Jožef. Za tiste čase je na dokaj sodoben način urejal možnost dostopa do državne blagajne različnim izvajalcem. V nekdanji Jugoslaviji so država in njene ustanove uporabljale postopek javnega naročanja pri gradbenih delih (Primec, 2000, str. 8).

Prva določila, povezana z javnim naročanjem, so bila v Republiki Sloveniji sprejeta leta 1992 v zakonu o proračunu za leto 1992, ki je s 13. členom določal, da morajo uporabniki proračuna nabavljati blago in storitve po predhodno opravljenem javnem razpisu. Prvi zakon o javnih naročilih pa je bil sprejet nekaj let pozneje, in sicer leta 1997. Ta zakon je postavil moderne temelje javnega naročanja, sledila pa mu je še vrsta zakonov in podzakonskih predpisov s tega področja.

Aprila 2000 je bil sprejet ZJN-1, usklajen z evropskimi smernicami. V nekaterih pogledih je ta zakon celo strožji od evropskih smernic. Ob natančno predpisanem postopku javnega naročanja je zakon zagotovil tudi učinkovite ukrepe ob morebitnih kršitvah, ki bi nastopile pri izbiri najugodnejšega ponudnika. Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (v nadaljevanju ZRPJN) pa je zagotovil pravno varstvo ponudnikov na vseh stopnjah

postopkov oddaje javnih naročil. Nadzor nad porabo javnih sredstev, namenjenih za javna naročila, je zato pomemben del ZJN-1.

Vendar so naročniki poleg ZJN-1 dolžni pri oddaji javnih naročil upoštevati še druge zakone, navodila in odloke, sprejete na tem področju. Poleg zakonodaje imajo naročniki tudi notranja navodila za oddajo javnih naročil, zlasti za javna naročila male vrednosti.

3.2 Temeljna načela javnega naročanja

Pomembni cilji uvajanja javnega naročanja izhajajo iz tega, da so javna naročila sprejeta kot (Priročnik za izvajanje javnih naročil, 2006, str. 9-10):

- instrument državne gospodarske politike;
- sredstvo za zagotavljanje in ohranjanje konkurence;
- način za povečanje zaupanja javnosti;
- ukrep za preprečevanje korupcije.

Skozi uporabo temeljnih načel deluje celotni sistem javnih naročil. Obveznost naročnika je na podlagi več ponudb pridobiti konkurenčne ponudbe in s tem nižjo ceno. Načel ne smemo obravnavati kot posameznih, temveč njihovo prepletenost, saj so medsebojno močno povezana.

3.2.1 Načelo gospodarnosti in učinkovitosti porabe javnih sredstev

Načelo gospodarnosti in učinkovitosti porabe javnih sredstev je opredeljeno v 4. členu ZJN-1.

Zagotavljanje gospodarnosti ugotavljamo s pomočjo naslednjega kazalnika:

$$\text{GOSPODARNOST} = \frac{\text{prihodki}}{\text{odhodki}}$$

Načelu gospodarnosti je zadoščeno, kadar znaša vrednost kazalnika 1 ali več kot 1. V tem primeru so prihodki večji od odhodkov, kar pomeni, da poslovni subjekt ustvarja presežek prihodkov nad odhodki.

Čeprav imamo ves čas v mislih javni »nepridobitni« sektor, to še ne pomeni, da ta sektor ne bi smel ustvarjati presežka prihodkov nad odhodki. Celo nasprotno, načeli gospodarnosti in učinkovitosti sta temeljni načeli za delovanje vseh proračunskih uporabnikov. Naročniki morajo spoštovati navedeni načeli pri izvajanju javnih naročil in tudi na splošno pri porabi javnih sredstev.

Naročniki so dolžni pri izvajanju javnih naročil skrbeti, da bodo nabavljali blago, storitve in gradbena dela tako, da bodo z nižjimi stroški dosegali predvidene učinke. To seveda ne

pomeni, da je za zagotavljanje tega načela edino mogoče merilo najnižja cena, temveč je lahko merilo tudi katero koli drugo, ki sledi zadostitvi tega načela.

3.2.2 Načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki

Zakonodajalec je načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki podrobneje opredelil v 5. členu ZJN-1.

Načelo zagotavljanja konkurence obsega več elementov, in sicer:

- prepoved omejevanja konkurence med ponudniki;
- prepoved sodelovanja ponudnikov ali njihovih podizvajalcev pri pripravi razpisne dokumentacije;
- prepoved pogojevanja izvedbe naročila z zaposlitvijo določenih podizvajalcev, izvedbo drugega dela, dobavo storitev, izvozom blaga in podobno, razen če s posebnim zakonom ali sporazumom ni drugače določeno.

Načelo zagotavljanja konkurence ali načelo poštene konkurence ima svojo zasnovo v zakonu o prepovedi omejevanja konkurence, ki prepoveduje omejevanje konkurence s kartelnimi sporazumi, z zlorabo prevladujočega položaja na trgu, nepošteno konkurenco, nedovoljeno špekulacijo in s podobnim.

Naročnik pri pripravi razpisne dokumentacije ne sme uporabiti diskriminatorских meril, ki bi neupravičeno izločala določene ponudnike. Prepoved neupravičene diskriminacije želi preprečiti pristransko izbiro, ki bi upoštevala okoliščine, ki niso »objektivno opravičljive«.

3.2.3 Načelo transparentnosti porabe javnih sredstev

To načelo je tesno povezano z načelom javnosti proračuna, ki omogoča širši javnosti seznaniti se s proračunskimi prihodki in z namenom njihove uporabe kot dela proračunskih odhodkov. Podrobnosti so opredeljene v 6. členu ZJN-1. Načelo transparentnosti pomeni, da je treba nekatera pomembna dejstva, odločitve in dejanja v postopku javnega naročanja objaviti, torej omogočiti, da se zainteresirana javnost z njimi seznaní. Pri zagotavljanju načela transparentnosti so pomembni:

- javni razpisi;
- javna odpiranja ponudb;
- javne objave postopkov za oddajo javnih naročil.

3.2.4 Načelo enakopravnosti ponudnikov

Naročnik javnih naročil, ki želi uresničiti to načelo, mora zagotoviti, da ni razlikovanja med ponudniki. To načelo je tesno povezano z načelom zagotavljanja konkurence, saj lahko ponudniki ustrezno konkurirajo, le če jih naročniki enako obravnavajo.

Pri tem načelu je pomembno, da naročnik nobenemu ponudniku ne sporoči ničesar, kar ni sporočil kateremu koli drugemu ponudniku. Nobenega ponudnika ni dovoljeno izločiti iz postopka zaradi narodnosti, verskega prepričanja ali rase. Podrobnosti načela enakopravnosti ponudnikov so navedene v 7. členu ZJN-1.

ZJN-1 loči tri vrste diskriminacij.

1. *Krajevna* - Krajevna diskriminacija pomeni diskriminacijo glede na sedež ponudnika. Ni dovoljeno pogojevati, da mora imeti ponudnik sedež v določenem kraju.
2. *Predmetna* - V večini primerov je bolj prikrita. Naročnik razpisnih pogojev in tehničnih specifikacij ne sme prilagoditi določenemu ponudniku. Označevanje blaga z blagovno znamko ni dovoljeno, prav tako ne kakšno drugačno specificiranje značilnosti, ki bi ustrezale določenemu uporabniku. To obliko diskriminacije je treba ugotavljati za vsak primer posebej, saj je v praksi slabo razvidna.
3. *Osebna* - Ločiti je treba diskriminacijo, ki se nanaša na osebne pogoje, takšni pogoji so zlasti izkušnje, finančna sposobnost, kadrovska sposobnost ipd. Lahko jih sicer postavimo, vendar ne smejo učinkovati kot prikrita oblika diskriminacije.

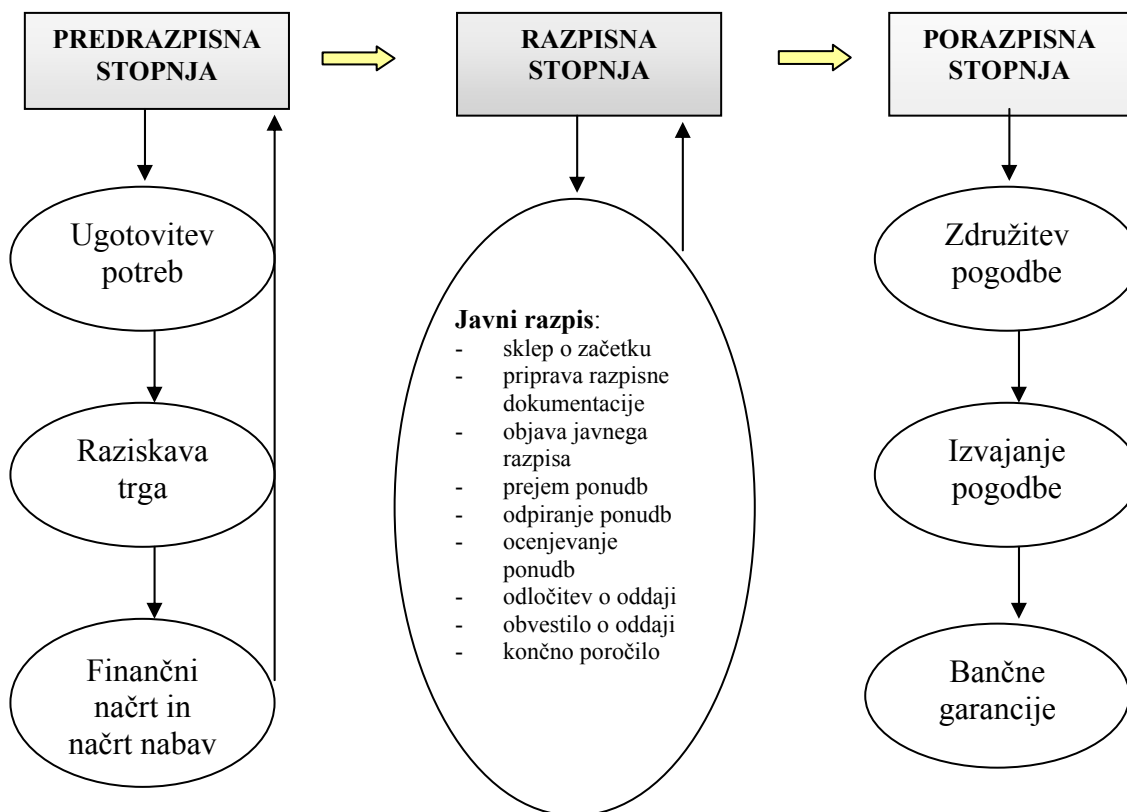
Načelo enakopravnosti pomeni, da morajo naročniki zagotoviti ponudnikom, da so medsebojno enakopravni, niso pa seveda enaki. Ravno neenakost med ponudniki namreč omogoča naročniku izbiro tistega ponudnika, ki je tudi dejansko najugodnejši.

3.3 Izvajanje javnih naročil - stopnje v postopku

Izvajanje javnih naročil lahko razdelimo v tri glavne stopnje:

1. predrazpisno;
2. razpisno;
3. porazpisno.

Slika 1: Stopnje v postopku izvajanja javnih naročil



Vir: Priročnik za izvajanje javnih naročil, 2006, str. 13.

3.3.1 Predrazpisna stopnja

Z ugotavljanjem potreb se začne neformalni del javnega naročanja. Formalni del se začne s sprejetjem sklepa o začetku postopka. Potrebe po nabavi blaga ali izvedbi določene storitve ali gradnje morajo določiti in ugotoviti končni uporabniki. Naročnik si lahko izdelata lasten obrazec, na primer zahtevek za izvedbo javnega naročila. Na tem obrazcu končni ponudnik opredeli orientacijsko vrednost, količino in kakovost. Vodja nabavne službe preveri, ali so sredstva za izvedbo predvidena v načrtu nabav, in predlaga izvedbo postopka. Vodja finančne službe potrdi skladnost zahteve s sprejetim finančnim načrtom.

Raziskava tržišča naj bo nenehen proces oz. vsakdanje strokovno opravilo nabavne službe. Najboljši vir informacij so lastne izkušnje z dobaviteljem oz. izvajalcem. Koristno je, če se spremlja vedenje dobaviteljev, da se lahko dokumentacija uporabi pri ocenjevanju njihove zanesljivosti. Čeprav se je neki dobavitelj izkazal kot nestrokovno, se lahko prijavi na naslednje javno naročilo, vendar ga lahko naročnik izloči, če mu dokaže hudo strokovno napako na področju, ki je povezano s poslovanjem naročnika.

Načrt nabav in finančni načrt sta med sabo tesno povezana. Ni dovolj, da je javno naročilo zajeto samo v enem ali drugem, temveč mora biti zajeto v obeh, in to usklajeno. Zajetje javnega naročila v načrt nabav in finančni načrt je pogoj za začetek postopka javnega naročila. Podatek za nabavo materiala priskrbi materialno knjigovodstvo. Vzamejo se podatki za preteklo leto in se popravijo glede na pričakovane potrebe v prihodnjem letu. Pri načrtu opreme so koristni podatki o amortiziranosti opreme (Priročnik za izvajanje javnih naročil, 2006, str. 13-14).

3.3.2 Razpisna stopnja - javni razpis

Postopek oddaje javnega naročila se začne z izdajo pisnega sklepa, ki ga izda naročnik. S sklepom predrazpisna stopnja preide v razpisno - izvaja se javni razpis. Sklep sprejme predstojnik naročnika, potem ko ugotovi, da so izpolnjeni pogoji za začetek postopka, ki so:

- da je javno naročilo zajeto v načrtu nabav;
- da so za izvedbo javnega naročila zagotovljena sredstva v proračunu ali finančnem načrtu;
- da javno naročilo ne presega zneska, ki je določen s predpisom, ki ureja izvrševanje proračuna in javno financiranje;
- da so obveznosti, ki bodo zahtevale plačilo v naslednjih letih, dogovorjene v višini, ki jo določa predpis o izvrševanju proračuna;
- da je za javno naročilo investicijskega značaja sprejet investicijski program po enotni metodologiji za izdelavo programov investicijskega značaja in skladno z načrtom razvojnih programov;
- izjema so javna naročila po omejenem postopku, ko lahko naročnik izvede prvo stopnjo, čeprav še nima zagotovljenih sredstev; v tem primeru mora naročnik zagotoviti sredstva, preden začne izvajati drugo stopnjo omejenega postopka.

ZJN-1 omogoča posebno možnost, da sme naročnik za izvedbo postopka oddaje javnega naročila pooblastiti drugo osebo javnega ali zasebnega prava. Ta izvede postopek v imenu naročnika in za njegov račun. To možnost bodo v praksi uporabljali tisti naročniki, ki nimajo ustrezno usposobljenega lastnega kadra (Priročnik za izvajanje javnih naročil, 2006, str. 14-15).

3.3.3 Porazpisna stopnja

Sklenitev pogodbe

Čeprav spada sklenitev pogodbe v porazpisno stopnjo, je z razpisno stopnjo močno povezana. V njej naročnik pripravi okvir razpisne dokumentacije in vzorec pogodbe, s

katero se mora ponudnik strinjati. Pozneje niti naročnik niti ponudnik ne smeta več spreminjati njenih bistvenih elementov.

Izvajanje pogodb

Kadar govorimo o izvajanju pogodb, mislimo na celovit nadzor, ki mora zagotoviti učinkovito izvajanje le-teh. To seveda pomeni, da je treba odstopanja izvajanj ne le odkrivati, ampak tudi preprečevati. Nadzor mora zagotavljati, da dobi naročnik predmet pogodbe v dogovorjenem roku, v ustrezni kakovosti in količini ter za pogodbeno dogovorjeno ceno.

Bančne garancije

Po sklenitvi pogodbe po navadi preneha veljati garancija za resnost ponudbe, katere namen je varovati naročnika pred tveganjem, da bi ponudnik umaknil ponudbo ali jo spremenil med njeno veljavnostjo, zavrnil sklenitev pogodbe ali ne predložil bančne garancije za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti, skladno z navodili naročnika (Priročnik za izvajanje javnih naročil, 2006, str. 16-19).

3.4 Postopki oddaje javnega naročila

Glede na zakon o izvrševanju proračuna za leti 2006 in 2007 je najvišji znesek, do katerega se lahko oddaja po pravilih za naročila male vrednosti:

- 10,000.000,00 SIT za oddajo naročila za blago in storitve;
- 20,000.000,00 SIT za gradnje.

Navedena zneska sta brez davka na dodano vrednost.

3.4.1 Javna naročila na osnovi javnega razpisa

ZJN-1 določa tri vrste postopkov, po katerih lahko naročnik izvede javno naročilo:

- odprti postopek;
- omejeni postopek;
- postopek s pogajanjem.

Naročnik praviloma izbere odprti ali omejeni postopek, postopek s pogajanjem pa lahko izbere le v primerih, ki jih določi zakon. Smernice za javno naročanje predvidevajo enakovredno uporabo odprtega in omejenega postopka. Naročnik prosto izbere odprti ali omejeni postopek. Nezakonita izbira postopka oddaje javnega naročila je lahko predmet zahtevka za revizijo.

Odprti postopek

Odprti postopek oddaje javnega naročila je postopek, pri katerem lahko vsi, ki imajo namen pridobiti javno naročilo, predložijo svoje ponudbe, pripravljene skladno z zahtevami v razpisni dokumentaciji. V tem postopku naročnik istočasno ugotavlja sposobnost ponudnikov in opravi izbiro po merilih iz razpisne dokumentacije. To je enostopenjski postopek, za katerega je značilno, da morajo biti specifikacije nedvoumne, da bo naročnik lahko izvedel tako postopek ugotavljanja sposobnosti ponudnikov kot tudi izbiro. Preden naročnik izvede ta postopek oziroma izda sklep o začetku postopka, mora imeti že zagotovljena finančna sredstva za celotno javno naročilo.

Omejeni postopek

Omejeni postopek oddaje javnega naročila obsega dve stopnji. V prvi se prizna sposobnost ponudnikov na podlagi vnaprej določenih pogojev. Druga stopnja obsega povabilo k oddaji ponudbe tistih kandidatov, ki jim je bila priznana sposobnost. ZJN-1 obravnava naslednje vrste omejenega postopka:

- klasični omejeni postopek;
- postopek za stalne dobave blaga, storitev in gradenj;
- klasifikacijski sistem.

Klasični omejeni postopek - Po svojem bistvu je to odprti postopek, ki je razdeljen v dve ločeni stopnji. V prvi se izvede javni razpis za priznanje sposobnosti ponudnikov po vnaprej določenih pogojih (pravni, finančni, tehnični). V tem delu postopka še ni treba natančno določiti predmeta javnega naročila, ker ponudniki še ne bodo vlagali izdelanih ponudb, ampak le dokazovali, da izpolnjujejo razpisne pogoje.

Omejeni postopek za stalne dobave blaga, storitev in gradenj - Ta postopek se lahko uporabi tudi za stalne nabave, ki jih naročnik po obsegu in časovno ne more vnaprej določiti in jih je mogoče takoj kupiti ali opraviti ter ki se ne izvajajo po posebnih zahtevah naročnika. Ta postopek omogoča izbiro t. i. »hišnih dobaviteljev«.

Klasifikacijski sistem - Je modifikacija omejenega postopka, ki časovno ni omejen in se lahko uporablja samo za naročnike na vodnem, energetske, telekomunikacijskem in transportnem področju.

Postopek s pogajanjem

Postopek s pogajanjem se lahko izvede po predhodni objavi ali brez nje. Postopek omogoča pogajanja oz. usklajevanje določenih pogodbenih pogojev ponudnikov z naročnikovimi pogoji. Uporaba postopka s pogajanjem po predhodni objavi je mogoča, če naročniku ne uspe z odprtim ali omejenim postopkom, torej če pridobi nepravilne ali nesprejemljive ponudbe.

Postopek brez predhodne objave je brez javnosti. Mogoče ga je uporabiti, če iz različnih splošnoveljavnih razlogov naročilo izpolni le en ponudnik.

3.4.2 Javna naročila male vrednosti

Javna naročila male vrednosti so tista, katerih vrednost je pod 10,000.000,00 SIT za blago in storitve ter 20,000.000,00 SIT za gradnje. Bistvena za javna naročila male vrednosti je opustitev obveznosti objave javnega razpisa - gre za opustitev obveznosti vseh objav, vključno z objavo obvestila o oddaji javnega naročila.

3.5 Potek javnega naročanja

Naročnik mora zagotoviti, da poteka postopek oddaje javnih naročil skladno z zakonskimi določili, gospodarno in učinkovito. Pogosto imajo večji neposredni proračunski uporabniki organizirano posebno notranjo organizacijsko enoto, pristojno za javno naročanje (služba za javna naročila). Ko služba za javna naročila ugotovi, da obstaja potreba po izvedbi postopka javnega naročila, začne postopek oddaje javnega naročila s pisnim sklepom. Predmet javnega naročila mora biti določen v finančnem načrtu uporabnika, za javna naročila investicijskega značaja pa je treba pripraviti tudi investicijski načrt. Načrt potreb mora biti nepristranski, brez nepotrebnih tehničnih in funkcionalnih zahtev. S sklepom o začetku postopka naročnik določi bistvene postavke naročila in glede na zahtevnost predmeta javnega naročila imenuje strokovno komisijo, lahko pa tudi imenuje ljudi, ki bodo postopek vodili v celoti (Mužina, Vesel, 2004, str. 15).

Naročnik mora evidentirati vse stopnje postopka oddaje javnega naročila: izbor ponudbe, sklenitev pogodbe, izvajanje pogodbe, način oddaje dodatnih del, prevzem blaga, gradnje ali storitev, izvajanje izvajalčeve obveznosti v garancijskem roku, vzdrževanje ...

3.5.1 Razpisna dokumentacija

Priprava razpisne dokumentacije

Pripravi razpisne dokumentacije morajo naročniki nameniti posebno skrbnost, saj mora biti le-ta kakovostna. Pri pripravi po navadi sodeluje ekipa strokovnjakov (tehnik, pravniki, ekonomisti ...). Razpisna dokumentacija mora biti pripravljena tako, da lahko na njeni osnovi ponudniki vložijo pravilno ponudbo. Paziti je treba, da se podatki v razpisni dokumentaciji in podatki iz objave javnega razpisa ne razlikujejo (Priročnik za izvajanje javnih naročil, 2006, str. 18).

Po zakonu mora naročnik od dneva objave javnega razpisa naprej omogočiti zainteresiranim ponudnikom vpogled v razpisno dokumentacijo in jo na zahtevo predati vsakomur, ki to želi. Naročnik v odprtem postopku ne sme omejevati roka, do katerega lahko ponudniki zahtevajo razpisno dokumentacijo. Razpisna dokumentacija se lahko objavi tudi na spletnih straneh. Če naročnik v roku, določenem za predložitev ponudb, spremeni ali dopolni razpisno dokumentacijo, jo mora takoj brezplačno poslati tistim ponudnikom, ki so jo že prejeli. Po koncu roka za oddajo ponudb naročnik ne sme več spreminjati ali dopolnjevati razpisne dokumentacije.

ZJN-1 v določbah, ki se nanašajo na razpisno dokumentacijo, navaja naslednje vsebine, ki jih lahko vsebuje dokumentacija:

- povabilo k oddaji ponudbe;
- navodilo ponudnikom za izdelavo ponudbe;
- obrazec za ugotavljanje usposobljenosti in navodila o načinu dokazovanja usposobljenosti ponudnika;
- obrazec izjave, da ponudnik sprejema pogoje razpisa;
- vzorec pogodbe;
- vrsto, tehnične značilnosti, kakovost, količino in opise blaga, gradenj ter storitev, čas izvršitve, lokacijo izvršitve oz. dostave blaga, morebitne dodatne storitve ipd.;
- tehnično dokumentacijo oz. načrte;
- elemente za pripravo predračuna z navodilom o izpolnitvi;
- navedbo vrste finančnega zavarovanja;
- za naročila s področja gradenj pa še navedbo organa, ki daje ustrezna pojasnila glede obveznosti s področja varstva pri delu, zaposlovanja in veljavnih delovnih pogojev v Republiki Sloveniji.

Zgoraj navedeni sestavni deli razpisne dokumentacije se uporabljajo v celotnem postopku pri izbiri ponudnika brez omejitev. Za vse druge postopke se po zakonu uporabljajo samo deli navedenih sestavnih delov.

Tehnične specifikacije in predračun

Pri sestavljanju tehničnih specifikacij je treba paziti, da je predmet javnega naročila enopomensko določen, da je vsem ponudnikom znano, kaj je predmet javnega naročila. Velikokrat je to zelo težko, zato je k sestavljanju tehnične specifikacije, če je to nujno, treba pritegniti tudi zunanje strokovnjake z določenega področja. Pri predmetu javnega naročila je treba še posebno paziti, da se ponudniki ne diskriminirajo. Treba se je izogniti navajanju blagovnih znamk (Priročnik za izvajanje javnih naročil, 2006, str. 30).

Navodila EU-ja določajo, da morajo javni naročniki opredeliti tehnične lastnosti naročenih izdelkov na podlagi državnih standardov, ki uvajajo evropske standarde, ali na podlagi skupnih evropskih standardov, na področjih, kjer ti obstajajo.

3.5.2 Sposobnost izvedbe javnega naročila

Naročnik mora v objavi javnega razpisa in v dokumentaciji navesti pogoje, ki jih mora izpolnjevati ponudnik, da lahko sodeluje v postopku oddaje javnega naročila. ZJN-1 določa dve vrsti pogojev za priznanje sposobnosti:

- a) *Statusni pogoji* - Registracija pri pristojnem organu, dovoljenje za opravljanje dejavnosti, ki je predmet javnega naročila, in potrdilo, da ponudnik ni v kazenskem postopku zaradi podkupovanja ali da zaradi takega kaznivega dejanja ni bil pravnomočno obsojen. Izpolnjevanje pogojev se dokazuje z ustreznimi listinami.
- b) *Ekonomsko-finančni, tehnični in kadrovske pogoji* - Naročnik lahko določi raven in druge ekonomsko-finančne, tehnične in kadrovske sposobnosti, ki so potrebne glede na vsebino javnega naročila. Ponudnik dokazuje sposobnosti z listinami, kot so bilanca stanja, referenčna lista, izobrazbene in strokovne kvalifikacije, fotografije ali opis dobavljenih izdelkov ipd.

3.5.3 Merila za izbiro

Najprej je treba ločiti med pogoji in merili. S pogoji so mišljene zahteve naročnika, ki jih morajo izpolniti ponudniki. Gre za zahteve, pri katerih naročnik ugotavlja, ali ponudnik izpolnjuje pogoje ali ne. Zahteve je treba sestaviti v takšni obliki, da je nanje mogoče odgovoriti le z Da ali Ne. To je velikokrat težko, ker za postavljanje pogojev ni splošnoveljavnih rešitev. Kadar se določajo dodatni pogoji, je treba vedno razmisliti, ali so le-ti dejansko potrebni in smiselni za določeno javno naročilo.

Pri vrednotenju pogojev z merili ugotavljamo, koliko je določena ponudba ugodnejša in boljša od drugih. Če se želi opraviti merjenje, je treba nedvoumno opredeliti merila in način njihove uporabe. Treba je navesti formule za izračun posameznega merila in njegovo pomembnost. Tudi pri merilih je treba razmisliti o njihovi smiselnosti in potrebnosti za vsako javno naročilo posebej. Bolje je uporabiti manj meril, jih natančno opredeliti v razpisu in razpisni dokumentaciji ter skladno z njimi oceniti ponudbe, kot pa navesti množico meril, ki niso natančno opredeljena in po njih ni mogoče enakopravno oceniti ponudnikov (Priročnik za izvajanje javnih naročil, 2006, str. 45-47).

ZJN-1 namenja merilom celotno poglavje, med njimi tudi:

Najnižja cena - Pomeni, da je edino merilo le najnižja cena, ob izpolnjevanju vseh zahtevanih pogojev, navedenih v razpisni dokumentaciji.

Ekonomsko najugodnejša - Tista ponudba, ki ustreza različnim merilom. Merila so lahko naslednja:

- datum dobave ali konca del;
- tekoči stroški;
- kakovost;
- stroški vzdrževanja;
- pogarancijsko vzdrževanje ipd.

Naročnik lahko pogoje in merila medsebojno sestavlja. Pri ocenjevanju ponudb mora naročnik uporabiti le tista merila, ki so bila objavljena v razpisni dokumentaciji in na način, kot so bila opisana in vrednotena. Ne sme se uporabiti nobeno merilo, ki ni bilo navedeno v razpisni dokumentaciji.

3.5.4 Roki v postopku javnega naročanja

Pravila glede rokov za oddajo ponudb določa ZJN-1 v členih od 55. do 64.b. Rok za predložitev ponudb mora omogočiti ponudniku, da pripravi pravilno ponudbo, pri tem je treba upoštevati, da mora naročnik predvideti daljši rok, če se za pripravo ponudbe zahteva pregled obsežne razpisne dokumentacije in obširnih tehničnih specifikacij, ogled lokacije ipd. Zakon določa minimalne roke, ki jih mora naročnik upoštevati pri določanju rokov za oddajo ponudbe. Roki se štejejo od dne, ko naročnik pošlje javni razpis v objavo. Zakon loči splošne in skrajšane roke (Priročnik za izvajanje javnih naročil, 2006, str. 52-55).

V odprtem postopku:

- rok za predložitev ponudbe ne sme biti krajši od 52 dni od dneva, ko je bila odposlana zahteva za objavo;
- naročnik mora ponudniku poslati dokumentacijo, najpozneje v 6 dneh od prejema zahtevka.

V omejenem postopku:

- rok za prejem prijave za sodelovanje mora biti v omejenem postopku daljši od 37 dni od dneva, ko je naročnik odposlal povabilo;
- če je potrebna objava javnega naročila v uradnem listu Evropske skupnosti, rok za prijavo in predložitev ponudb ne sme biti krajši od 40 dni;
- rok za dodatna pojasnila je največ 6 dni pred koncem roka za prejetje ponudb.

Če vrednost javnega naročila ne presega vrednosti, za katere je naprej treba objaviti razpis v uradnem glasilu Evropske skupnosti, se lahko rok za predložitev ponudb skrajša, vendar ne več kot za polovico.

3.5.5 Objava javnega naročila in vrste objav

Naročnik mora za javna naročila, katerih ocenjena vrednost je nad evropskimi vrednostnimi mejami, objaviti javni razpis in druge objave v uradnem glasilu Evropske skupnosti, šele potem sme biti razpis objavljen na enotnem informacijskem portalu.

Vrednostne meje so objavljene nekoliko poenostavljeno, 200.000,00 evrov za blago in storitve ter 5.000.000,00 evrov za gradnje.

Na javnem odpiranju ponudb se ponudniki razkrijejo naročniku, javnosti in konkurenčnim ponudnikom. Odpiranje ponudb v odprtem postopku in na drugi stopnji omejenega postopka je javno. Naročnik pa sme zaradi varovanja uradne, vojaške ali državne skrivnosti določiti, da postopek odpiranja ponudb ni javen. Namen javnega odpiranja ponudb je ugotoviti imena ponudnikov in vsebino njihovih ponudb. Treba je napisati zapisnik in ga izročiti vsem ponudnikom. V zapisnik se zapiše ime ponudnika, ponudbena cena in morebitni popusti. Naročnik mora ves čas postopka paziti, da ne razkrije ponudnikovih poslovnih skrivnosti.

3.5.6 Oddaja javnega naročila

Po opravljenem javnem odpiranju ponudb naročnik izbere najugodnejšo ponudbo. Svojo odločitev mora utemeljiti ter navesti ugotovitve in razloge zanjo. Končni dokument oddaje javnega naročila je poročilo o oddaji javnega naročila. Naročnik mora o svoji odločitvi obvestiti vse ponudnike. Ponudniki lahko od naročnika zahtevajo dodatna pojasnila. Odločitev o izbiri najugodnejšega ponudnika še ne pomeni sklenitve pogodbe o oddaji javnega naročila. Državna revizijska komisija lahko na podlagi revizijskega postopka razveljavi sklep o izbiri ali celoten postopek oddaje javnega naročila. Kadar zahtevka za revizijo postopka javnega naročila ni ali pa se zavrne, ni več nobene ovire za sklenitev pogodbe. Če izbrani ponudnik ne sklene pogodbe, lahko naročnik unovči zavarovanja, ki so bila dana za resnost ponudbe. Naročnik je dolžen sestaviti pisno poročilo o vsakem oddanem naročilu.

Naročnik mora objaviti izid postopka za oddajo javnega naročila na enotnem informacijskem portalu Sektorja za javna naročila in koncesije najpozneje v 14 dneh po sklenitvi pogodbe. Rezultat postopka za oddajo javnega naročila, ki ga je naročnik objavil v uradnem glasilu Evropske skupnosti, mora objaviti prav tam, najpozneje v 48 urah po sklenitvi pogodbe.

3.6 Predviden razvoj novosti na področju javnega naročanja

V pripravi je nov zakon o javnih naročilih - ZJN-2, ki naj bi uveljavil Direktivo evropskega parlamenta in sveta št. 2004/18/EC z dne 31. 3. 2004 o koordinaciji postopkov za oddajo javnih naročil, ki bodo prispevale k izboljšanju javnega naročanja. S predlaganim zakonom se prilagaja evropska pravila naročanja slovenskemu pravnemu redu in slovenskim gospodarskim interesom oziroma trgu javnih naročil. S tem se povečuje učinkovitost naročanja, to je gospodarna in transparentna poraba javnih sredstev, vključeni sta tudi socialna in okoljevarstvena komponenta.

Zakon o javnem naročanju vsebuje tudi novosti, ki naj bi prispevale k izboljšanju javnega naročanja, in sicer uvaja elektronsko naročanje z elektronsko dražbo, sistemsko ureja skupno javno naročanje, zajema posebne načine naročanja, izdelavo tehničnih specifikacij, jasneje opredeljuje pogoje za udeležbo in merila za ocenjevanje. Predlog zakona ob zahtevi po doslednem upoštevanju določb direktiv le-te prenaša na strokovno utemeljen in dopustno enostaven način. Pod evropskimi mejnimi vrednostmi bo k poenostavitvi javnega naročanja pripomogla vpeljava enostavnega sistema za objave prek portala javnih naročil, enoten in enostaven postopek za javna naročila z možnostjo vključitve pogajanj.

Zakon uvaja tudi »in-house« naročila, t.i. »green procurement«, oblikovanje tehničnih specifikacij, dostopnost naročil malim in srednjim podjetjem. Uvajati se bo začel tudi instrument za zagotovitev plačilne discipline, tako da spreminja ureditev v primerih, ko ponudniki nastopajo v svojih ponudbah s podizvajalci. Dozdajšnja praksa je pokazala, da je bilo izvajanje pogodb, sklenjenih na podlagi javnega naročanja, pogosto oteženo zaradi plačilne nediscipline med izvajalci in podizvajalci. Namen določb v tem zakonu je torej, da se vzpostavi pravna podlaga za izboljšanje plačilne discipline v vseh primerih javnih naročil, v katere so vključeni tudi podizvajalci.

Novost v zakonu bo tudi osrednji oziroma skupni nabavni organ naročanja. Osnova le-tega je, da so v državah članicah razvili nekatere centralizirane načine nabav. Zaradi velikega obsega posameznih naročil ti načini prispevajo k večji konkurenčnosti in nemotenemu javnemu naročanju. Iz postopkov javnega naročanja je treba izločiti gospodarske subjekte, ki so sodelovali v kriminalni organizaciji ali so bili pravnomočno obsojeni zaradi kaznivih dejanj korupcije, goljufije, hudodelskega združevanja ali pranja denarja. Vlada republike Slovenije pričakuje, da bodo zakoni sprejeti po terminskem načrtu državnega zbora in bodo pripomogli k poenostavitvi in transparentnosti postopkov javnega naročanja ter omogočili gospodarno rabo javnih sredstev (Andoljšek, 2006, str. 1-7).

4 PRIMER IZVEDBE NOTRANJE REVIZIJE PRI NEPOSREDNEM PRORAČUNSKEM UPORABNIKU

Nadziranje je poleg načrtovanja in izvrševanja pomemben del proračunskega poslovanja, pa naj gre za nadziranje poslovanja neposrednih ali posrednih proračunskih uporabnikov. To velja tudi za poslovanje občinskih organov ali organizacij in občinske uprave kot neposrednih proračunskih uporabnikov.

Glede na to, da so poročila notranje revizijske službe namenjena notranjim uporabnikom in da revizor vse pridobljene podatke hrani kot poslovno skrivnost, so vsa imena v nadaljevanju izmišljena.

Neposredni proračunski uporabnik (v nadaljevanju občina A) ima pravilnik o finančnem poslovanju in notranji reviziji, le-ta je bil sprejet na osnovi ZJF-ja in pravilnika o skupnih

merilih za organizacijo in postopke finančnega nadzora pri neposrednih uporabnikih proračuna. Na osnovi tega pravilnika je za potrebe izvajanja notranje revizije najel zasebno revizijsko družbo, ki ima večletne izkušnje z izvajanjem notranje revizije pri neposrednih proračunskih uporabnikih. Družba ima ustrezno kadrovsko strukturo zaposlencev. Ker je vrednost storitve notranje revizije nižja od 10,000.000,00 tolarjev, je občina A poslala povabilo k oddaji ponudbe trem revizijskim družbam. Na osnovi meril za izbiro (cena in število opravljenih ur) je bila izbrana najugodnejša revizijska družba. Med občino A in izbrano revizijsko družbo je bila sklenjena in podpisana pogodba o izvajanju notranje revizije javnih naročil za leto 2005. V pogodbi je bil opredeljen časovni okvir izvajanja notranje revizije, število revizorjev in pomočnikov ter točno določeni revizorji, ki bodo prišli v občino. Zagotovilo se je, da se bo notranja revizija opravljala v prostorih občine. Pred začetkom opravljanja notranje revizije je bila pridobljena poslovodska predstavitev (listina), ki jo je podpisal župan.

Notranji nadzor se je izvajal skladno s standardi notranjega revidiranja za proračunske uporabnike, ki temeljijo na mednarodnih standardih Inštituta za notranjo revizijo, in z upoštevanjem kodeksa poklicne etike notranjih revizorjev.

4.1 Načrtovanje revizije

Podrobni načrt revizije je osnova za njeno učinkovito izvedbo. Namen revizije je na podlagi obravnavanja preteklih dogodkov odpraviti ali zmanjšati zdajšnje težave in oblikovati učinkovita priporočila za prihodnost. Do uresničitve vsakega posameznega revizijskega cilja vodijo dejavnosti, ki obsegajo ponavljajoče zbiranje, ocenjevanje, odločanje in presojanje. Revizor se stalno odloča, ali narediti naslednji korak in zbrati še dodatne dokumente, dokaze in pojasnila. S proučevanjem dokazov revizor opisuje in potrjuje obravnavana vprašanja ter ugotavlja posledice. Na podlagi ovrednotenja ugotovitev poda oceno stanja in oblikuje priporočila za izboljšanje delovanja.

Revizor kot del načrtovanja opredeli revizijske naloge, pridobi potrebna znanja, opravi začetno komuniciranje z odgovornimi in izdela program notranje revizije. Program revizije vključuje podatke o predmetu, ciljih in obsegu revizije, osnovne informacije o področju revidiranja, notranjih nadzorih in tveganjih, poročila prejšnjih revizij ter določa postopke za izvedbo revizije, potrebna sredstva in rok izvedbe revizije (Usmeritve za državno notranje revidiranje, 2003, str. 12-13).

4.2 Program revizije

Predmet revizije. V določenem primeru je področje dela proces javnega naročanja z vidika sprejemanja odločitev, priprav spoznavnih podlag in izvedbe postopka javnega naročanja.

Cilj in obseg revidiranja. Revizija obsega pregled postopkov javnega naročanja z ocenitvijo notranjih nadzorov. Cilj revizije je preizkusiti pravilnost, gospodarnost in učinkovitost postopkov javnega naročanja. Revizor bo preizkus izvedel s pregledom pravnih podlag in pregledom pri izbranem vzorcu oddanih javnih naročil. Vzorci se na podlagi ocenjene ravni tveganja. Pri tem se upošteva zahteva, da je vsaka skupina javnih naročil ustrezno zastopana v vzorcu.

Postopki revidiranja. Za doseg cilja revizije bo revizor uporabil naslednje postopke:

- preiskovanje in preverjanje listin;
- razpravo z vodjem in zaposlenci;
- analitične revizijske postopke;
- vzorčenje in vprašalnike.

Povzetek ugotovitev iz prejšnjih revizij. Revizor pregleda poročila o opravljenih revizijskih pregledih Računskega sodišča in drugih organov nadzora.

Ocena tveganj in notranjih nadzorov. Postopek se začne z ocenitvijo trenutnega stanja in ureditve notranjih nadzorov v postopku javnega naročanja ter z ugotovitvijo tveganj. Ključna tveganja pri javnih naročilih so pri ugotavljanju potreb, upoštevanju predpisov in upravljanju pogodb.

Poročilo. Mora vsebovati cilje, področje in rezultate revidiranja. Vsebovati mora tudi mnenje o ustreznosti, zanesljivosti in uspešnosti nadzorov v revidiranem sistemu ter zagotoviti, da nadzori v postopku javnega naročanja delujejo tako, da se nepravilnosti v postopku ne bodo zgodile. Če so bile pri pregledu ugotovljene slabosti, notranji revizor poda priporočila za njihovo odpravo.

4.3 Izvedba notranje revizije

Preden revizor oceni pravilnost poslovanja, mora določiti merila za pravilno oziroma zakonito izvedbo javnih naročil. Pri javnih naročilih se pravilnost preverja glede na veljavno zakonodajo, ki ureja področje javnih naročil. Revizor na izbranem vzorcu preveri skladnost izvedbe oddaje javnih naročil z zakoni za ta področja.

Bistvene nepravilnosti s tega področja so lahko:

- neupoštevanje ZJN-1;
- neustrezen postopek izbire najugodnejšega dobavitelja;
- razpis brez objave na informacijskem portalu;
- neupoštevanje zakonsko določenih rokov;
- vnaprej neopredeljena merila izbire in način uporabe meril;
- neupoštevanje opredeljenih meril;
- neskladje med ponudbo in pogodbo.

Pri reviziji revizor pregleda organizacijski načrt, v katerem so opredeljene odgovornosti in določene oblike poročanja. Da bi bili zaposleni sposobni ustrezno izvajati postopke javnega naročanja, morajo imeti možnost seznaniti se z veljavno zakonodajo, s posebnostmi, ki veljajo za naročnika, ter z ustrezno oblikovanimi in dostopnimi notranjimi predpisi.

Revizor mora dobiti odgovore na naslednja vprašanja (Priročnik za izvajanje javnih naročil, 2006, str. 7-15):

- Ali je izdelan pravilnik o oddaji javnih naročil?
- Ali je izdelan pravilnik o oddaji naročil male vrednosti?
- Ali so na voljo ažurni organizacijski predpisi postopkov javnega naročanja do objave javnega razpisa?
- Ali je s postopki javnega naročanja seznanjeno osebje, pristojno za nabavo?
- Ali je postopek nabave dokumentiran skladno z ZJN-1?
- Ali so v postopku nabave določeni mehanizmi, ki preprečujejo predolgo zadrževanje dokumentov pri podpisniku?
- Ali potreba po javnem naročilu sploh obstaja, v kakšnem obsegu in kolikšna je ocenjena vrednost naročila?
- Ali je naročilo določeno v finančnem načrtu in proračunu ter ali je za naročilo investicijskega značaja izdelan investicijski program in so pridobljena vsa potrebna soglasja?
- Ali so bili pogoji v javnem razpisu dovolj natančno določeni?
- Ali je bila razpisna dokumentacija dana ponudnikom v vpogled?
- Ali je bila razpisna dokumentacija popolna?
- Kdo je bil navzoč pri odpiranju ponudb?
- Ali so bile ponudbe pravočasne in pravilno opremljene?
- Ali zapisnik vsebuje bistvene sestavine, podpise članov komisije in drugih navzočih ter ali je bil poslan vsem ponudnikom?
- Ali so ponudniki obveščeni o izbiri dobavitelja ali izvajalca?
- Ali je bil vložen zahtevek za revizijo postopka javnega razpisa?
- Ali je bila z izbranim ponudnikom pravočasno sklenjena pogodba?
- Ali obstaja strategija nabave za ključne vrste izdelkov, ki se stalno nabavljajo?
- Ali obstajajo standardi porabe blaga in storitev?
- Ali je z notranjimi predpisi določena obveznost predložitve utemeljitve upravičenosti nabavnih potreb?
- Ali obstajajo za določene skupine izdelkov vnaprej določeni pogoji, merila izbire in način oddaje naročil?
- Ali obstaja nadzor nad upravičenostjo uporabe določenih meril za izbiro dobavitelja pri določenem javnem naročilu?
- Ali obstoječi proces obvladovanja pogodb zagotavlja izvedbo skladno s pogodbo?

Odgovori morajo temeljiti na strokovnih podlagah. Zelo pomembna je analiza stanja in študija o predmetu naročila. Nedvoumno je treba opredeliti potrebo po naročilu in njeno vrednost. Kateri pogoji morajo biti izpolnjeni, je odvisno od predmeta javnega naročila. Pri določenih naročilih je treba dobiti določena soglasja in dovoljenja. Velikokrat se zgodijo nasprotja med željami naročnika in zmožnostmi proračuna.

Ko je bila za vodenje javnega razpisa izbrana komisija, mora revizor ugotoviti, če je bila pravilno imenovana. Revizor tako pregleda zapisnik javnega odpiranja ponudb, kjer so navedeni nazivi ponudnikov, njihove ponudbene cene, morebitni popusti in druga merila, po katerih naročnik vrednoti ponudbe.

Na osnovi razpisnih pogojev, ki morajo biti individualizirani, mora naročnik opraviti izbiro najugodnejše ponudbe. To lahko opravi na podlagi sprejetih in nedvoumnih meril, ki morajo biti določena v razpisu. Da lahko revizor oceni, ali je bila izbira najugodnejšega ponudnika pravilna, mora imeti interdisciplinarna znanja, poleg pravnih in ekonomskih še znanja iz gradbeništva, matematike, fizike idr. Zaradi tega lahko revizor zaprosi za pomoč neodvisne strokovnjake - veščake. Postopek primerjanja, ocenjevanja in vrednotenja ponudb mora biti pregleden in nepristranski.

Pri preizkusu gospodarnosti je treba preveriti razmerja med ciljem in vloženimi sredstvi. Gospodarnost postopka javnega naročanja se ocenjuje glede na to, ali je bilo javno naročilo uresničeno s čim manjšimi sredstvi, učinkovitost pa s tem, ali je bilo javno naročilo izvedeno tako, da je bil dosežen najboljši rezultat oziroma izbran najboljši in najugodnejši dobavitelj ali izvajalec. Za revizijo gospodarnosti postopkov javnega naročanja revizor prouči, koliko sredstev in časa naročnik porabi za izvedbe posameznega javnega naročila. To prouči s pregledom terminskega plana in s preglednico porabljenih delovnih ur zaposlenih po posameznih stopnjah javnega naročanja. Opravi tudi stroškovni pregled po posameznih stopnjah postopka.

Revizijo učinkovitosti javnega naročanja revizor opravi s proučitvijo postopka ugotavljanja potrebe po naročilu, proučitvijo postopka določanja meril in pogojev za posamezna javna naročila ter proučitvijo izbire dobavitelja ali izvajalca. Revizor mora pripraviti vprašalnik za zaposlene in proučiti odgovore.

Temelj za dobro načrtovanje potreb je ustrezno pripravljen finančni načrt uporabnika. Za nekatera področja porabe bi bilo treba sprejeti normative porabe. Oddelki, ki načrtujejo svoje potrebe, bi morali vedeti, kakšna je bila uresničitev dozrajšjih pogodb.

V nadaljevanju je gospodarno ravnanje naročnika vidno iz izbire najugodnejšega ponudnika. Ocena najboljšega ponudnika je skupek lastnosti, ki jih je treba povezati v celoto, ki vpliva na to, da je določen ponudnik izbran kot najugodnejši. Ker gre za

ocenjevanje več elementov, je zelo pomembno, da je zagotovljena enaka konkurenčnost ponudnikov.

Konkurenčnost ne bo ogrožena, če so določeni natančni razpisni pogoji in merila za izbor najboljšega ponudnika. Razpisni pogoji niso dovolj natančno določeni, če so presplošni, se pravi, če ne vsebujejo vseh bistvenih sestavin javnega razpisa, na podlagi katerih se lahko sklene pogodba. Zato je naročnik dolžen vnaprej določiti merila, po katerih bo presojal, katera ponudba je najugodnejša, in jih objaviti v javnem razpisu.

Revizija pomeni presojo učinkovitosti sistema javnega naročanja, od ugotavljanja potreb, določanja meril in pogojev, izbire dobaviteljev ali izvajalcev do upravljanja pogodb. Postopek javnega naročanja je učinkovit, ko naročniku omogoča izbiro tistega dobavitelja ali izvajalca, ki ponuja najbolj kakovostno blago ali storitve po najugodnejši ceni.

Revizor mora biti pozoren tudi na korupcijo v vseh podprocesih oddaje javnih naročil. Najpogosteje revizija korupcije ne obravnava samostojno, temveč se elementi preizkusa korupcije upoštevajo pri reviziji pravilnosti ali reviziji gospodarnosti poslovanja. Pri proračunskih uporabnikih morajo obstajati ustrezne ureditve za boj proti prevaram in korupciji. Tovrstna dejanja je mogoče obravnavati prek običajnih ustanov finančnih nadzorov ali prek posebnega organa.

V sistemu notranjega nadzora javnih financ je za vodenje poslov s sredstvi proračuna odgovoren župan občine.

4.4 Primer poročila notranje revizije javnih naročil v občini A

Občina A ima 13.797 prebivalcev in je po številu prebivalcev na 41. mestu izmed skupaj 193 občin. Uvrščena je v skupino srednjih občin. Ustanovljena je bila 1. 1. 1995 na območju nekdanjega dela občine A, ki je bila razdeljena na dve novi občini, in sicer občino A in občino B. Občinska sveta dveh novih občin sta upoštevala 100. člen zakona o lokalni samoupravi in uredili medsebojna premoženjska razmerja.

Župan predstavlja in zastopa občino, vodi občinsko upravo in je odgovoren za izvrševanje proračuna. Od leta 2002 in med revizijo je bil župan Peter Klepec, ki funkcijo opravlja poklicno.

V občinski upravi je na dan 31. 12. 2005 27 zaposlenih. Za opravljanje nalog so ustanovljene naslednje notranje organizacijske enote:

- urad župana,
- oddelek za proračun in finance,
- oddelek za družbene dejavnosti,
- oddelek za gospodarske javne službe, okolje in prostor,

- režijski obrat,
- javni nepremičninski sklad občine A,
- štab civilne zaščite.

Skladno z 32. členom zakona o lokalni samoupravi je občinski svet na seji dne 20. 9. 1995 sprejel sklep o imenovanju nadzornega odbora občine A. Nadzorni odbor ima pet članov, ki so se prvič sešli na ustanovni seji dne 8. 3. 1996.

Občina ima devet krajevnih skupnosti s statusom pravne osebe. Svoje finančno-računovodsko poslovanje vodijo krajevne skupnosti same. Občinska uprava v veljavnih predpisih nima potrebnih pristojnosti za nadzor. Glede na to, da krajevne skupnosti opravljajo naloge, za katere je po zakonu zadolžena občina, bi bilo treba občinske predpise dopolniti tako, da si občina zagotovi nadzor nad poslovanjem.

Občina ima sklad stavbnih zemljišč in stanovanjski sklad od 1. 1. 1997.

Občina je ustanoviteljica ali soustanoviteljica naslednjih javnih zavodov in javnih podjetij:

- ustanoviteljica:

- JVIZ osnovna šola,
- JVVZ vrtec,
- JZ ljudska univerza,
- JZ center kulture in prireditev,
- JZ za šport,
- JZ agencija za razvoj turizma in podjetništva;

- soustanoviteljica:

- JZ zdravstveni dom,
- JZ knjižnica,
- JVIZ glasbena šola.

Občina ima naložbe v poslovne deleže naslednjih pravnih oseb:

- komunalno podjetje Komunalko, d. o. o.

V veljavnem proračunu je bilo načrtovanih za 1.319,964.000 tolarjev investicijskih odhodkov. Po zaključnem računu je bilo realiziranih 535,013.000 tolarjev.

V veljavnem proračunu je bilo načrtovanih za 100,803.000 tolarjev investicijskih transferjev; po zaključnem računu je bilo realiziranih 115,442.000 tolarjev.

V veljavnem proračunu je bilo načrtovanih za 450,669.000 tolarjev tekočih odhodkov - izdatkov za blago in storitve -; realiziranih je bilo 384,091.000 tolarjev.

Glasilu Turistične priložnosti občine A

Občina je avgusta 2005 izvedla javni razpis za izbiro izvajalca za grafično oblikovanje, tisk in vezavo glasila Turistične priložnosti občine A (v nadaljevanju glasilu). V postopku izbire najugodnejšega ponudnika občina izvajalca ni izbrala. Dva ponudnika sta se pritožila na Državno revizijsko komisijo za revizijo postopkov oddaje javnih naročil, ki je novembra 2005 odločitev občine razveljavila, občini pa naložila ponovno analizo pravilnosti ponudb ter ocenitev po merilih in na način, kot je določeno v razpisni dokumentaciji. Občina tudi po ponovni presoji ponudb izvajalca ni izbrala. Odločila se je, da bo zavrnila vse ponudbe na podlagi 77. člena ZJN-1. Decembra 2005 je vse ponudnike pisno obvestila, da zavrača vse ponudbe in da bo postopek oddaje javnega naročila ponovila.

Jezikovno izobraževanje

Občina je po izvedenem postopku s pogajanjem 9. 4. 2005 sklenila pogodbo o izvedbi jezikovnega izobraževanja 27 zaposlenih v občinski upravi z družbo Jezikovni tečaj, d. o. o., Celje za 2,025.000,00 tolarjev. Po pojasnilu občine je bilo izobraževanje končano septembra 2005.

Izvajalec je obračunal storitve julija 2005 v znesku 1,000.000,00 tolarjev (plačilo 12. 8. 2005) in septembra 2005 v znesku 1,025.000,00 tolarjev (plačilo 22. 11. 2005). Po določilih 6. člena pogodbe je bila občina dolžna plačati izvajalcu dogovorjeni znesek po končanem izobraževanju v 30 dneh po prejemu računa. Po določilih 52. člena ZJF-1 neposredni uporabnik uporablja sredstva za plačevanje že opravljenih storitev. Dogovarjanje o predplačilih je mogoče le izjemoma ob primernem zavarovanju predplačil.

Občina je s plačilom računa za 1,000.000,00 tolarjev pred koncem izobraževanja kršila določila 52. člena ZJF-1 in 6. člen pogodbe. Občina je odhodke, povezane z jezikovnim izobraževanjem, v skupnem znesku 2,025.000,00 tolarjev evidentirala na podkonto 402900 - stroški konferenc, seminarjev in simpozijev, morala pa bi jih evidentirati na podkonto 402907 - izdatki za strokovno izobraževanje zaposlenih.

Dobava pisarniškega gradiva

Občina je na podlagi javnega razpisa leta 2003 po sklopih oddala javno naročilo dobave pisarniškega gradiva in papirja ter potrošnega blaga za potrebe mestne uprave za obdobje treh let dvema izbranim dobaviteljema:

- dobavitelj 1 (v mesečnem znesku 120.000,00 SIT);
- dobavitelj 2 (v mesečnem znesku 145.000,00 SIT).

Izbran je bil dobavitelj, ki ni bil najugodnejši glede na postavljeno merilo, to je najnižja cena.

Pri primerjavi prejetih računov od izbranih dobaviteljev z njunima pogodbama in ponodbama, na podlagi katerih sta bila izbrana kot najugodnejša za dobavo pisarniškega gradiva za posamezni sklop, smo ugotovili, da so dobavljali tudi blago druge vrste, kot so ga ponudili v ponodbah, ki so sestavni del pogodb.

Občina je leta 2005 izvedla nov javni razpis za dobavo pisarniškega gradiva. Iz razpisne dokumentacije je vidno, da je dobaviteljem, izbranim za posamezen sklop, dopuščeno dobavljati tudi druge nerazpisane izdelke v višini 10 % razpisanih izdelkov. Za sklop potrošno pisarniško gradivo je v razpisni dokumentaciji kakovost izdelkov opredeljena primerjalno z navedbo pisarniškega gradiva v kakovosti določene blagovne znamke (pisala kakovosti pisal Pilot).

Vzdrževanje občinskih cest

Odlok o občinskih cestah v občini A v prvem odstavku 12. člena določa, da mora občinski svet na predlog župana sprejeti načrt razvoja in vzdrževanja občinskih cest. Občina ni izdelala načrta razvoja in vzdrževanja občinskih cest, s katerim naj bi za najmanj obdobje štirih let določila: prednostne naloge razvoja in vzdrževanja občinskih cest, vire sredstev za njihovo uresničevanje, letno dinamiko njihovega vzdrževanja. Navedeno pomeni kršitev 12. člena odloka o občinskih cestah.

Izvajanje vzdrževanja lokalnih javnih cest

V letu 2005 je občina z javnim razpisom redno letno vzdrževanje občinskih cest oddala najugodnejšemu izvajalcu, Cestko, d.o.o., in z njim sklenila pogodbo o izvajanju rednega letnega vzdrževanja občinskih cest za leto 2005 v znesku 77,070.000 SIT. V letu 2005 je občina izvajalcu plačala 60,850.000 SIT. Izvajalec ni pripravil izvedbenega programa vzdrževanja lokalnih cest. Le-tega bi moral pripraviti skladno s 5. členom pravilnika o vrstah vzdrževalnih del na javnih cestah.

Ugotovitve in priporočila notranjega revizorja

Pri opravljanju notranje revizije javnih naročil v Občini A je bilo ugotovljeno, da je občina plačala storitve, ki še niso bile opravljene, plačala je račun za 1,000.000,00 tolarjev. Občina je kršila 52. člen ZJF in 6. člen pogodbe. Občina je nepravilno evidentirala odhodke, povezane z jezikovnim izobraževanjem na konto 402900 namesto na konto 402907 izdatki za strokovno izobraževanje zaposlenih.

Pri izvedbi javnega naročila za dobavo pisarniškega materiala je bilo ugotovljeno, da so izbrani ponudniki dobavljali blago druge vrste, kot je bilo ponujeno v ponudbah, na podlagi katerih so bili izbrani za najugodnejše ponudnike. Poleg tega je bil izbran ponudnik, ki ni bil najugodnejši glede na postavljeno merilo, to je najnižja cena.

Občina ni izdelala načrta razvoja in vzdrževanja občinskih cest. Pri izbiri izvajalca vzdrževanja občinskih cest pa je izbrala izvajalca, ki ni pripravil izvedbenega programa vzdrževanja lokalnih cest.

5 SKLEP

Proces javnega naročanja je nabava oziroma nabavna funkcija v javnem sektorju, le da so pravila nekoliko drugačna kot v zasebnem sektorju. Zakon o javnih financah zavezuje vse proračunske uporabnike, da nabavljajo blago, storitve in gradnje skladno s postopki javnega naročanja. Bistvo vseh postopkov je preprečiti vpliv osebnih koristi nosilcev odločevalskih funkcij na proces naročanja. Naročniki v glavnem razpolagajo z denarjem, ki ga je država zbrala z davki, s carinami in z drugimi dajatvami od davkoplačevalcev, zato javnost od njih zahteva odgovorno porabo dodeljenih sredstev.

Pravna pravila na tem področju so se skozi čas spreminjala in dopolnjevala. Glavni namen pravne ureditve področja javnega naročanja je učinkovita poraba javnih sredstev, zagotavljanje popolne konkurence med ponudniki, racionalizacija poslovanja zaradi zaupanja javnosti in preprečevanje korupcije. Z zakonom so predpisani postopki oddaje javnega naročila, predpisana je dokumentacija, roki obveznosti objavljanja razpisov nad določeno vrednostjo, nadzor nad zakonitostjo postopkov ipd. Kljub pravni urejenosti in nadzoru nad izvajanjem postopkov se lahko pri postopkih namerno ali nenamerno pravni predpisi ne upoštevajo. Da se nezakonitosti ne bi dogajale, mora naročnik vzpostaviti učinkovit sistem javnega naročanja, ki ga sestavljajo notranji nadzori, ki preprečijo nezakonito izvedbo javnega naročila. Da ima naročnik vzpostavljen učinkovit sistem javnega naročanja, lahko rečemo takrat, ko mu le-ta zagotavlja dobavo najkakovostnejšega blaga in izvedbo storitev ali gradenj na trgu po najugodnejši ceni.

Prvotni cilj, zagotoviti finančno disciplino, se je pozneje spremenil v cilj, gospodarno porabiti proračunska sredstva, zato je zelo pomembno, da so tudi postopki izvajanja javnega naročanja skladni s pravilom "mini-max". Prav tako je treba gospodarno urediti sistem notranjih nadzorov, saj porabljen denar za notranje nadzore ne sme preseči pričakovanih koristi, ki naj bi jih notranji nadzori prinesli.

Z zahtevano uvedbo javne preglednosti se je omejilo število neposredno sklenjenih pogodb na področju javnih naročil, s tem pa se je povečala gospodarnejša uporaba javnih sredstev, preglednost se je okrepila tudi z objavljanjem informacij na ravni evropskih ustanov kot tudi s samim sporočanjem informacij ponudnikom pred in po oddaji javnega naročila.

Zaradi prepletanja javnega in zasebnega sektorja so javna naročila izpostavljena korupciji. To težavo se lahko delno reši z oblikovanjem učinkovitega in neodvisnega notranjega in zunanjega nadzora.

Pri notranjem revidiranju javnih naročil je treba oblikovati enotna merila za presojo učinkovitosti. Bistvene so opredelitve, kako naročnik ugotovi potrebo po naročilu in kako določi merila za izbiro dobavitelja. Notranjerevizijski pregled se začne s pripravo na revizijo, seznanitvijo revizorja s področjem revidiranja, pravnimi podlagami, z opredelitvijo tveganja in oceno notranjih nadzorov. Do ugotovitev o notranjih nadzorih pride revizor z različnimi metodami. Če ugotovi, da so notranji nadzori ustrezni, da zagotovilo, da so postopki javnega naročanja zakoniti, gospodarni in učinkoviti; v nasprotnem primeru o tem obvesti ustrezne osebe in ustanove.

Iz prikazanega primera opravljene notranje revizije je opaziti, da se kljub obsežni zakonodaji, ki ureja to področje, pojavlja kar precej napak in pomanjkljivosti.

O tem, ali je za to kriva preobsežna in pomanjkljiva zakonodaja ali pomanjkljivo znanje zaposlenih na področjih, ki se ukvarjajo z javnimi naročili, ali nekaj tretjega, je težko soditi.

Kako se bo razvijalo javno naročanje in nadzor nad javnimi naročili, je težko napovedati. Zagotovo pa bodo stalna širitev zahtev države, globalizacija ter razvoj trgov in tehnologij zahtevali nove usmeritve in pristope. Upoštevati je treba, da je trg javnega naročanja odprt, kar pomeni, da med ponudniki iz različnih držav ni razlikovanja, kar je izpolnitev enega temeljnih načel javnega naročanja, to je načela enakopravnosti ponudnikov. Z vedno enotnejšimi pravili o postopkih za izvajanje javnih naročil bodo postali javni razpisi univerzalni in bodo z razvojem sodobnih komunikacij dostopni vedno večjemu številu ponudnikov. Z odpiranjem trga pa se bodo razbili monopoli in izključne pravice. Vendar je treba upoštevati, da ima lahko poenostavitev postopkov tudi nasprotno učinke. Manjša formalnost postopkov in nove oblike sodelovanja dopuščajo večjo možnost kršitve konkurence in nepreglednost postopkov. Oteževalna okoliščina je tudi majhnost slovenskega trga.

Zaradi navedenega bo učinkovit in neodvisen nadzor, tako notranji kot tudi zunanji, nad postopki javnega naročanja vedno pomembnejši. Prav tako se bo povečevala zahteva davkoplačevalcev po obveščenosti o tem, kako predstavniki oblasti porabljajo njihov denar. Delovanje posameznikov in njihov glas – to je premalo za uspešno izpeljavo potrebnih sprememb, potrebno je splošno prepričanje, da je blaginjo v državi mogoče doseči le s postavljanjem družbenih ciljev pred lastne.

LITERATURA

1. Andoljšek Žiga: Kaj bo novega pri javnem naročanju. Zbornik referatov 8. izobraževalnega seminarja o javnih finančah. Portorož : Zveza ekonomistov Slovenije, 2006, str. 1-7.
2. Chambers Andrew: Effective Internal Audits: How to Plan and Implement. London : FT Pitman Publishing, 1992. 210 str.
3. Glaser Kenneth: Auditing. 2nd edition. Oxford : Made Simple, 1993. 450 str.
4. Javornik Marjan, Železnik Milan, Čerič Darja: Priročnik za izvajanje javnih naročil. Ljubljana : Odin, 2006. 72 str.
5. Jamnik Silva: Posebnosti revidiranja v javnih zavodih. Magistrsko delo. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1999. 115 str.
6. Kavčič Slavka: Pomen revizije za odličnost delovanja. 12. forum odličnosti in mojstrstva. Otočec : Društvo ekonomistov Dolenjske in Bele Krajine, 2000, str. 105-121.
7. Koletnik Franc: Revidiranje. Maribor : Ekonomsko-poslovna fakulteta, 2005. 424 str.
8. Korpič-Horvat Etelka: Ugotovitve računskega sodišča o izvajanju javnih naročil. 31. simpozij o sodobnih metodah v računovodstvu, finančah in reviziji. Zbornik referatov. Portorož : Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije, 1999, str. 229- 240.
9. Lesjak Mira: Skupne podlage za ustanavljanje in delovanje notranjerevizijskih služb v neposrednih uporabnikih proračuna Republike Slovenije. Revizor, Ljubljana, 13(2002), 4, str. 7-40.
10. Lysons Kenneth: Purchasing and Supply Chain Management. London : Prentice Hall, 2000. 526 str.
11. Mužina A., Vesel T.: Zakon o javnih naročilih s komentarjem. Ljubljana : Založniška hiša Primath, Ljubljana 2004. 1081 str.
12. Potočnik Vekoslav: Nabavno poslovanje s primeri iz prakse. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2002. 418 str.
13. Primec Blanka: Zakon o javnih naročilih s komentarjem. Ljubljana : Bonex, 2000. 329 str.
14. Rošker Marica: Revizijski postopki za pridobitev revizijskih dokazov v notranji reviziji bank. Revizor, Ljubljana, 9(1999), 8, str. 24-35.
15. Rusthon Alan: Handbook of logistics and distribution. London : Kogan Page, 2000. 339 str.

16. Taylor H. Donald, Glezen G. William: Revidiranje, zasnove in postopki. Ljubljana : Slovenski inštitut za revizijo, 1996. 1078 str.
17. Turk Ivan: Notranje revidiranje poslovanja. 2. izdaja. Ljubljana : Slovenski inštitut za revizijo, 1994. 282 str.
18. Turk Ivan: Pojmovnik računovodstva, financ in revizije. Ljubljana : Slovenski inštitut za revizijo, 2000. 1083 str.
19. Vidovič Zdenka: Revidiranje javne porabe s poudarkom na javnih podjetjih. 29. simpozij o sodobnih metodah v računovodstvu, financah in reviziji. Zbornik referatov. Ljubljana : Zveza ekonomistov Slovenije, 1997, str. 250-271.
20. Vidovič Zdenka: Strokovna pravila pri delovanju notranjega revizorja v javnem sektorju. Zbornik referatov 4. konference notranjih revizorjev. Portorož : Zveza ekonomistov Slovenije, 2001 str. 13-49.
21. Weele van Arjan J.: Nabavni management. Ljubljana : Gospodarski vestnik, 1998. 406 str.
22. Whittington o.Ray, Pany Kurt: Principles of Auditing and Other Assurance services. 13th edition. Boston : McGraw-Hill, 2001. 816 str.

VIRI

1. Evropske smernice za izvajanje mednarodnih revizijskih standardov INTOSAI. 171 str. [URL: [http:// www.eca.eu.int/audit.approach/guidelines/docs/intosai_si.pdf](http://www.eca.eu.int/audit.approach/guidelines/docs/intosai_si.pdf)], 5. 4. 2005.
2. Kodeks notranjerevizijskih načel, Slovenski inštitut za revizijo. [URL: [http:// www.si-revizija.si/notranji_revizorji/dokumnti/Kodeks_nr_nacel.doc](http://www.si-revizija.si/notranji_revizorji/dokumnti/Kodeks_nr_nacel.doc)], 1998.
3. Pravilnik o določitvi tolarskih protivrečnosti, nad katerimi so potrebne objave javnih naročil v Uradnem glasilu Evropske skupnosti (Uradni list RS, št. 40/2004).
4. Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ (Uradni list RS, št. 72/2002).
5. Revizijski standardi INTOSAI. Ljubljana : Slovenski inštitut za revizijo, 1994. 79 str.
6. Zakon o javnih naročilih, uradno prečiščeno besedilo ZJN-1-UPB1 (Uradni list RS, št. 36/2004).
7. Zakon o javnih financah (Uradni list. RS, št. 79/99, 124/2000, 79/2001, 30/2002).
8. Zakon o prepovedi omejevanja konkurence (Uradni list RS, št. 56/99).

9. Zakon o računovodstvu (Uradni list RS, št. 23/1999, 30/2002).
10. Zakon o revidiranju (Uradni list RS, št. 11/2001).
11. Zakon o izvrševanju proračuna RS za leto 2006, 2007 (Uradni list RS, št. 116/2005).
12. Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (Uradni list RS, št. 99/2004).